

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
PROPRIÉTAIRE

VIS-A-VIS DE L'ÉTAT HYGIÉNISTE

(Loi du 15 février 1902.)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 9 juin 1909 à 2 h. 1/2

PAR

Henri ROCHE

Président : M. SALEILLES.

Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, } professeurs.
SAUZET, }

PARIS

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555817_0011

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
PROPRIÉTAIRE

VIS-A-VIS DE L'ÉTAT HYGIÉNISTE

(Loi du 15 février 1902.)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'AGTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le mercredi 9 juin 1909, à 2 h. 1/2



PAR

Henri ROCHE

Président : M. SALEILLES.

Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, } *professeurs.*
SAUZET, }

PARIS

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

BIBLIOGRAPHIE

- Béquet.** — Répertoire de droit administratif.
- Berthélemy.** — Précis de droit administratif.
- Duclaux.** — L'hygiène sociale.
- Cornil.** — Rapport sur le projet de loi sur la protection de la santé publique.
- Fillassier.** — De la détermination des pouvoirs publics en matière d'hygiène.
- Fillassier et Strauss.** — La loi sur la protection de la santé publique.
- Jourdan.** — Législation des logements insalubres.
- Juillerat.** — Le casier sanitaire des maisons.
- Martin et Bluzet.** — Commentaire administratif et technique de la loi du 15 février 1902.
- Monod.** — La santé publique.
- Mosny.** — La protection de la santé publique.
- Navarre.** — Rapport au conseil municipal sur le projet de règlement sanitaire.
- Strauss.** — La croisade sanitaire.
- Talamon.** — Rapport au 8^e Congrès de la propriété bâtie de France
— Rapport au 9^e congrès de la propriété bâtie.
-

LE PROPRIÉTAIRE

VIS-A-VIS DE L'ÉTAT HYGIÉNISTE

INTRODUCTION

INTERVENTION DE LA LOI EN MATIÈRE SANITAIRE.

Le droit pour l'Etat, représentant de l'intérêt général, d'intervenir dans les relations privées en matière d'hygiène, ne paraît pas niable. Il existe une solidarité physiologique, aussi bien qu'une solidarité morale, entre habitants d'un même pays (1). Ceci n'est pas une opinion, toujours sujette à controverse, mais la constatation d'un fait (2). Les terribles épidémies qui au moyen âge décimaient l'humanité entière ne faisaient, dit-on, des ravages si étendus et si fréquents que parce qu'on n'avait pas vu toutes les conséquences de cette vérité. Aujourd'hui elle n'est plus guère discutée, et les

(1) La même observation est applicable aux relations internationales.

(2) L'école solidariste, actuellement en pleine vogue, part même de ce fait comme d'un postulat pour en déduire une foule de conséquences économiques.

individualistes eux-mêmes reconnaissent à l'Etat un droit d'intervention .

M. Paul Leroy-Beaulieu, chef de l'individualisme contemporain, est très affirmatif : « Les besoins communs, dit-il, sont ceux qui ne peuvent être complètement satisfaits que par la communauté elle-même, parce que toute opposition, fût-elle limitée, y fait obstacle, ainsi la sécurité, la préservation contre certaines maladies contagieuses, la justice (1). » Il ajoute ailleurs, dans le même ouvrage : « Cette police (relative à l'hygiène) est en principe parfaitement justifiée, car un seul homme, par une déraisonnable obstination, peut causer un tort général ; une pratique mauvaise, un local défectueux, peut être une source d'épidémie. Or on ne peut triompher des résistances individuelles que par la contrainte, et l'Etat seul a le privilège de la contrainte. »

Si telle est l'opinion des individualistes eux-mêmes, celle des sectateurs des autres écoles est naturellement plus catégorique encore. On pourrait multiplier à l'infini les citations (2). Celles-là suffisent à montrer l'unanimité de la doctrine.

(1) Paul Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*.

(2) Ainsi Dunoyer écrit dans son ouvrage sur « *La liberté du travail* » la phrase suivante : « La société ne peut permettre à personne de compromettre par son imprudence la santé ou la vie de qui que ce soit. » — M. Maurice Block prononçait dans un discours à l'Académie des sciences morales et politiques, ces paroles : « Je crois que ce droit (intervention de l'Etat en matière d'hygiène) n'a jamais été contesté par aucun économiste ; ce que les particuliers ne peuvent faire, l'Etat

Au reste, la libérale Angleterre, si respectueuse, en principe du moins, des droits de l'individu, a émis par la bouche d'un de ses plus grands ministres des théories assez analogues : « La santé publique, s'écriait Disraëli, est le fondement où reposent le bonheur du peuple et la puissance de l'Etat. Ayez le plus beau des royaumes, donnez-lui des citoyens intelligents et laborieux, des manufactures prospères, une agriculture productive ; que les arts y fleurissent, que les architectes y couvrent le sol de temples et de palais ; pour défendre tous ces biens, ayez encore la force des armes de précision, des flottes de torpilleurs : si la population reste stationnaire (1), si, chaque année, elle diminue en stature et en vigueur, la nation devra périr. »

Cette concordance entre les vues d'un ministre et les systèmes des économistes n'a rien que de très naturel ; les uns et les autres sont en principe partisans d'une plus active intervention de l'Etat.

Mais le simple bon sens est ici d'accord avec eux. Quelle que soit la théorie qu'on adopte sur l'origine des gouvernements, contrat social ou droit divin, il est bien

doit le faire ; or il est impossible aux particuliers de protéger la santé publique. Jamais les économistes ne feront d'objections aux mesures que prendra le gouvernement pour la sauvegarder. » — M. Levasseur déclare, lui aussi, qu'« il ne peut y avoir aucune discussion sur la question de principe ; l'Etat peut et doit intervenir au nom de l'hygiène ».

(1) Voilà pourtant, malgré la loi de 1850, malgré la loi de 1902, l'état actuel de la France ! Serait-ce que les lois n'ont pas toute l'efficacité qu'on leur attribue ?

certain que le pouvoir central a pour mission de faire fléchir dans l'intérêt commun les convenances particulières. La liberté de chacun s'arrête dès qu'elle commence à entamer les droits d'autrui. Or, si une personne, soit par ses habitudes, soit par un vice des immeubles qu'elle possède, risque de nuire à ses voisins, la nation entière, par l'intermédiaire de ses représentants, a le droit de réprimer cet abus. C'est le résultat qu'ont tenté d'obtenir les différentes mesures sanitaires.

L'intervention de l'Etat est donc légitime : il faut ajouter qu'elle s'est produite dès les époques les plus reculées. Nous croyons avoir inventé l'hygiène à une date récente. Quelques exemples, glanés à travers les âges et les peuples, montreront qu'ici encore il n'y a rien de nouveau sur le globe terrestre et qu'on retrouve dans l'histoire le germe plus ou moins développé de ce que nous croyons être des découvertes.

Les premiers préceptes d'hygiène, au temps des peuples pasteurs, ont été imposés par la religion ; les fondateurs de sectes et leurs prêtres étaient alors le seul gouvernement. Les lois de Manou recommandent « après chaque repas de se rincer la bouche et de se laver les trous du visage ». D'autre part, elles interdisent « d'épouser une jeune fille, si parmi les membres de sa famille quelques-uns ont été atteints d'hémorroïdes, de la phtisie, de la dyspepsie, de l'épilepsie, de la lèpre blanche, de l'éléphantiasis ».

Dans la religion juive, bien des prescriptions ont l'hygiène pour origine : la circoncision en est un exemple. Le Pentateuque et le Lévitique contiennent de véritables règlements sanitaires. Moïse donne aux chefs de tribus des conseils sur la manière d'assurer la salubrité des villes ; il recommande en particulier de bâtir les maisons à flanc de coteau et de les exposer au levant. Aux dangers pressants, il oppose des mesures violentes : les lépreux sont chassés du camp, les murs de leur demeure raclés, et la maison même détruite si le prêtre le juge nécessaire.

Les mahométans reçoivent surtout des enseignements relatifs à la nourriture et aux soins corporels ; les nombreuses ablutions quotidiennes auxquelles ils sont contraints montrent l'importance que leur chef attachait à la propreté. Par contre, il n'existe dans le Coran aucune règle pour les constructions, peut-être parce que la sécheresse du climat, la dissémination des habitations rendaient des règles moins nécessaires. Le balayage et le nettoyage semblent même considérés comme dégradants pour un homme libre.

Si les religions, créées pour l'assainissement moral, s'occupaient ainsi de la santé physique, il était naturel que les premiers gouvernements, plus spécialement constitués en vue du bien-être matériel, et d'ailleurs théocratiques à leur naissance et dans leur développement, s'y intéressassent aussi.

L'éducation spartiate est caractéristique sous ce rap-

port. Après avoir sélectionné les produits humains en précipitant dans le barathrum ceux que l'assemblée des anciens avait jugés imparfaits, on enfermait les enfants, dès leur premier âge, dans des gymnases où ils étaient soumis à un entraînement rationnel. L'âme n'était pas négligée, mais le corps était l'objet des soins principaux. La nourriture, comme il convenait à de futurs athlètes, était simple et frugale, et le célèbre brouet noir donne une mesure de la sobriété lacédémonienne. Le suprême triomphe, pour un Grec, était une victoire aux jeux olympiques. Les noms de Pindare, de Phidias et de Milon de Crotone ont traversé les siècles dans une même auréole de gloire.

A Rome, la loi des XII tables ordonnait de laisser entre les édifices un espace libre de deux pieds et demi, destiné à assurer la circulation de l'air. Les édiles veillaient à l'alignement des constructions, au nettoyage des rues, à la réparation des immeubles ; lorsque ceux-ci menaçaient ruine, les propriétaires étaient tenus d'y remédier à peine d'amende. Le « permis de construire » n'existait pas encore, mais on imposait aux maisons un maximum de hauteur. Enfin l'empereur Auguste, pour bien montrer l'importance qu'il attribuait à l'hygiène, éleva une statue à la Santé Publique.

Il faut toutefois remarquer, pour apprécier saine-ment ces mesures, que « les anciens ne connaissaient ni la liberté de la vie privée, ni la liberté d'éducation, ni la liberté religieuse. La personne humaine comptait

pour bien peu de chose vis-à-vis de cette autorité sainte et presque divine qu'on appelait la patrie ou l'Etat (1)». Le même auteur ajoute plus loin : « C'est une erreur singulière entre toutes les erreurs humaines que d'avoir cru que dans les cités anciennes l'homme jouissait de la liberté. Il n'en avait pas même l'idée. Il ne croyait pas qu'il pût exister de droit vis-à-vis de la cité et de ses dieux... Le gouvernement s'appela tour à tour monarchie, aristocratie, démocratie ; mais aucune de ces révolutions ne donna aux hommes la vraie liberté, la liberté individuelle. »

Le moyen âge ne la connut pas non plus. L'autorité tyrannique de la cité fut remplacée par celle du seigneur, et les chaînes de la religion chrétienne ne furent pas moins étroites que les liens du paganisme. Il y avait toutefois une différence en faveur de ce dernier, qui s'était toujours montré attentif à la propreté physique, tandis que le christianisme, sensible seulement aux intérêts spirituels, s'abstenait par principe d'accorder au corps la moindre attention.

Malgré cette hautaine indifférence de l'Eglise, on rencontre dans les anciennes ordonnances quelques prescriptions relatives à l'assainissement. Les lépreux, enfermés dans des bâtiments spéciaux, n'avaient le droit d'en sortir que portant des vêtements de couleur spéciale et agitant une clochette, de manière qu'avertis

(1) Fustel de Coulanges, *La cité antique*, p. 285.

de leur approche les passants pussent s'écarter. Les maisons, où étaient survenus des décès causés par des maladies contagieuses, étaient fermées et marquées d'une croix blanche ; il fallait les nettoyer à la chaux avant de les habiter derechef. On purifiait l'air, après les épidémies, en brûlant des parfums ou des herbes dont la fumée passait pour dissiper les miasmes.

Mais les prescriptions les plus nombreuses ont, naturellement, trait aux matières de vidange. Avant François I^{er}, on les jetait au ruisseau, ou même par la fenêtre après avoir crié « gare à l'eau » ! Ces procédés trop simplistes furent condamnés par un arrêt du Parlement de Paris, en date du 13 septembre 1533, qui « enjoit à tous les propriétaires de maisons où il n'y a point encore de fosses à retraits, d'y en faire en toute diligence et sans aucun retardement, à peine de saisie des loyers, pour en être les deniers employés à faire lesdites fosses ». Nous trouvons même ici, à quatre siècles en arrière, le germe de l'article 14 de la loi du 14 février 1902 !

L'obligation pour les propriétaires parisiens d'avoir des fosses dans leurs immeubles fut confirmée par un autre arrêt du même Parlement (1), et par la Coutume de Paris (2). Un édit de 1539, des lettres patentes de

(1) Arrêt du Parlement de Paris du 14 juin 1533 : « Enjoignons à tous propriétaires des maisons, hôtels et demeures où il n'y a aucune fosse à retrait, qu'incontinent.... ils en fassent faire....., sur peine de confiscation des dites maisons..... »

(2) *Coutume de Paris* (1580), art. 193 : « Tous propriétaires de mai-

1550, des arrêts du Parlement de 1551 et 1583, des règlements de 1563 et 1663 renouvellent le même ordre.

Cette abondance de réglementation semble *a priori* indiquer que malgré les pénalités sévères édictées contre eux, les intéressés ne se décidaient pas à effectuer les travaux prescrits. Nous en avons confirmation par l'enquête (1) de La Reynie, le lieutenant de police que l'effrayant « *Drame des Poisons* » a rendu célèbre. Il fallut alors que cet officier fit une ordonnance répétant aux propriétaires les mêmes injonctions, les menaçant d'amendes et de saisie des loyers (2). Cette nouvelle mesure eut sans doute à peu près le même effet que les précédentes.

Dans un ordre d'idées assez analogue, un arrêt du Parlement de Paris (3) réglemente l'enlèvement des

sons en la ville et faubourgs de Paris sont tenus avoir latrines et privés suffisants en leurs maisons. »

(1) Voici les résultats de la visite faite dans « la ville et les faubourgs » par les commissaires du Châtelet : « Les dits commissaires... auraient, entre choses, observé qu'en la plupart des quartiers les propriétaires se sont dispensés d'y faire des fosses ou latrines, quoiqu'ils aient logé dans chacune des dites maisons jusqu'à 20 et 25 familles différentes, ce qui causait en la plupart si grande puanteur, qu'il y avait lieu d'en craindre les inconvénients fâcheux, et surtout en temps suspects. »

(2) Ordonnance du 24 septembre 1664 : « Ordonnons à tous propriétaires de maisons sises dans la ville et faubourgs de Paris dans lesquelles il n'y a aucune latrine ni fosse à privés suffisantes, d'en faire construire dans chacune d'icelles, ... à peine de deux cents livres d'amende contre chacun des contrevenants, pour le paiement de laquelle... seront et demeureront les loyers des dites maisons, saisis jusqu'à ce qu'il y ait été satisfait... »

(3) Arrêt du 11 avril 1663.

ordures ménagères, que les habitants devront « retenir dans leurs logis dans des paniers ou mannequins, et faire porter et jeter dans des tombereaux qui passeront tous les jours par les rues pour les recevoir ».

En réalité il n'y eut pas, jusqu'en 1830, de préoccupation particulière du gouvernement au sujet de l'hygiène des habitations. A peine peut-on signaler une loi des 16-24 août 1790 qui indique parmi les attributions de l'autorité municipale « la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine » .

En 1831, l'approche du choléra fit naître de sérieuses inquiétudes. On nomma, usage qui s'est perpétué depuis, une commission de salubrité chargée notamment de révéler les meilleurs moyens d'assurer l'assainissement des maisons. Cette commission contribua à l'élaboration d'une ordonnance (1) par laquelle le préfet Delessert réglementait les puits, puisards et égouts à la charge des riverains.

Les discours, les enquêtes, les brochures de socialistes comme Blanqui (2), de philanthropes comme Frégier (3), de médecins comme Villermé (4), attirèrent l'attention publique sur l'insalubrité de certains immeubles. Le mouvement créé par eux contribua beaucoup à des me-

(1) Ordonnance du 20 juillet 1838.

(2) Blanqui, *Rapport à l'Académie des sciences morales et politiques*.

(3) Frégier, *Des classes dangereuses dans les villes*.

(4) Le docteur Villermé est connu surtout pour son *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, laine et soie*.

sures particulières — ainsi la réglementation des garnis, en 1848 — mais surtout à des dispositions d'ensemble ; je fais allusion à l'importante réforme qui imposa obligatoirement, au chef-lieu de chaque département ainsi que dans chaque arrondissement, un conseil d'hygiène publique et de salubrité (1). L'arrêté prévoyait en même temps la création facultative de commissions d'hygiène dans les chefs-lieux de canton. Ces diverses assemblées sanitaires avaient des attributions purement consultatives, mais assez variées, et devaient étudier notamment les questions relatives à « l'assainissement des localités et des habitations ».

C'était là, par anticipation, une réalisation partielle de la loi future. Car le 17 juillet 1848, De Melun, député du Nord, avait déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale une courte proposition de loi qui devait, après maintes transformations, devenir la loi de 1850.

La connaissance sommaire de cette loi est nécessaire pour bien comprendre la réforme de 1902. Nous étudierons donc, dans un premier chapitre, ses lignes essentielles, ainsi que les dispositions principales de la loi actuelle qui l'a abrogée. Puis nous examinerons le rôle si important des maires qui forment le pivot de notre réglementation. Il sera ensuite aisé de comprendre la portée du chapitre II de la loi, consacré aux immeubles et objet tout spécial de cette étude : ce sera

(1) Arrêté gouvernemental du 18 décembre 1848, complété par l'arrêté ministériel du 15 février 1849.

notamment la matière de notre chapitre III. Après avoir indiqué les règles particulières à certaines maisons, nous verrons quelles voies de recours on a accordées aux propriétaires, puis de quelles sanctions sont réprimées les contraventions. Enfin une critique rapide nous montrera les principales imperfections des dispositions nouvelles et les palliatifs qui pourraient être proposés. Ceci nous amènera à chercher, dans notre conclusion, si les résultats assez minces obtenus jusqu'ici ne viennent pas de ce que les lois sont incapables de modifier les mœurs et s'il ne vaudrait pas mieux instruire le peuple que d'essayer d'agir par contrainte : problème délicat qu'aucun gouvernement n'a su jusqu'ici résoudre, et dont nous nous contenterons d'esquisser à grands traits les éléments.

CHAPITRE PREMIER

DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE LA LOI DU 15 FÉVRIER 1902

La loi du 15 février 1902 ne constitue pas une innovation ; elle est la descendante naturelle et directe, quoiqu'élargie et perfectionnée, de la loi du 13 avril 1850. De même donc que les médecins ou les psychologues, afin de bien comprendre un tempérament ou un caractère, interrogent son hérédité, il nous sera utile d'examiner brièvement la loi de 1850 dont le temps a révélé les imperfections et les lacunes.

§ 1^{er}. — Analyse de la loi de 1850.

Voici quelles sont les dispositions principales de la loi du 13 avril 1850.

Le conseil municipal de chaque commune peut nommer une commission, chargée « d'indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager. » Elle doit visiter les lieux insalubres (en considérant comme tels les logements susceptibles de nuire à la santé de leurs habitants), indiquer les causes et les remèdes de

cet état, désigner les logements non susceptibles d'assainissement.

Les rapports sont déposés à la mairie ; les intéressés peuvent les y étudier et présenter des observations pendant un mois, après quoi le conseil municipal détermine les travaux à effectuer.

Le propriétaire a un recours ouvert au Conseil d'Etat dans le délai d'un mois. En cas de résistance aux injonctions de l'autorité municipale, il est passible de 16 à 100 francs d'amende, puis, si l'inexécution continue pendant un an, d'une amende pouvant aller au double de la valeur des travaux.

Certaines dispositions ont été maintenues à peu près intégralement dans la loi nouvelle. Il en a été ainsi notamment pour l'article 8, relatif à l'exemption d'impôt pour ouvertures pratiquées en exécution des ordres reçus ; pour l'article 11, décidant que le locataire n'aura droit à aucune indemnité de résiliation de bail ; pour l'article 13, autorisant l'expropriation pour cause d'insalubrité publique.

Par contre, on adressait à la loi de 1850 d'assez nombreux reproches. D'abord et surtout, la commission des logements insalubres, pivot du système, était abandonnée quant à sa création au bon vouloir des conseils municipaux, sur lequel on avait beaucoup compté. L'expérience a montré qu'on avait eu tort : car si en 1858 il y avait environ 520 commissions (ce qui était peu sur 36.000 communes), il n'en existait plus

guère en 1880 que dans quelques grandes villes.

Ce défaut était le principal, car il tuait la réforme dans son germe, mais il n'était pas le seul. On accusait aussi la loi de laisser au propriétaire « la liberté du suicide », puisque les maisons occupées par lui-même, ou par l'usufruitier ou l'usager, ne pouvaient être l'objet de mesures d'assainissement. On lui reprochait une procédure longue, qui permettait aux intéressés, en laissant traîner les différends, de reculer à l'infini l'exécution des travaux. Ses sanctions, enfin, qui consistaient seulement en amendes, sans que l'exécution d'office pût être ordonnée, étaient considérées comme très insuffisantes, grâce à l'indulgence des tribunaux pour les contrevenants.

La réglementation actuelle a essayé de faire disparaître la plus grande partie de ces inconvénients. Sans être parfaite, elle paraît supérieure à sa devancière.

Mais est-il besoin de réglementation ? La question est discutable et mérite qu'on l'examine. On demande aux propriétaires des sacrifices pécuniaires considérables, on mutile dans la pratique le droit absolu qu'on leur reconnaissait en théorie. Le péril était-il si pressant et si grave que seules des mesures rigoureuses pouvaient l'écarter ?

Déjà, dans l'Assemblée Nationale de 1849, le rapporteur de la loi du 13 avril 1850, M. de Riancey, décrivait dans un style grandiloquent les ravages causés par les habitations insalubres : « L'humidité, les infiltrations,

l'air vicié et corrompu, amènent des maladies spéciales, causent souvent une mortalité effrayante. Tandis que les constitutions les plus robustes s'affaiblissent et s'épuisent, les natures les plus délicates s'étiolent et succombent. La phtisie enlève les femmes et les jeunes filles ; les scrofules, le rachitisme torturent les enfants. C'est avec épouvante et horreur que l'on contemple des générations entières décimées, et dont les débris languissants, énervés, incapables de fournir au recrutement de nos armées, propagent au milieu de nos grandes cités des types dégénérés et des races abâtardies. »

Pour compléter ce terrifiant tableau, il faut y joindre la peinture des logements eux-mêmes. Voici par exemple une cité de chiffonniers : « Les maisons à un étage se succèdent dans un passage en forme de boyau. Les murailles légères sont en gravats et en carreaux de plâtre et elles se disjoignent en plus d'un endroit presque complètement. La même pièce sert en même temps d'atelier de triage des ordures, de cuisine et de chambre à coucher. La chiffonnière y vit avec deux ou trois enfants dans une atmosphère indescriptible, au milieu d'une odeur indéfinissable (1). »

On devine l'impression du visiteur qui entre pour la première fois dans ces taudis : « Franchissez, dit M. Georges Picot, le seuil d'une de ces maisons, pénétrez dans l'allée étroite et sombre, vous serez pris à la gorge par

(1) Paul Strauss, *La croisade sanitaire*.

une odeur fétide produite par les ordures ménagères et les latrines ; en avançant à tâtons, vos pieds heurteront contre les premières marches de l'escalier ; si vos mains s'appuient sur le mur, vous le sentirez froid et gluant ; des plombs partout démunis de leur hausse, ou descuvettes à eaux ménagères non fermées saturent d'émanations délétères l'atmosphère qu'on respire dans ces bouges. »

Cette horreur de la malpropreté, qui avait pu pendant longtemps passer pour une simple impression de civilisés, a trouvé enfin dans les théories de Pasteur une base scientifique. Aux yeux d'abord sceptiques, puis épouvantés du public, des myriades de microbes se mirent à pulluler partout ; on apprit avec stupeur que l'air le plus pur, l'eau la plus limpide en apparence recélaient des milliards de germes morbides, fauves invisibles guettant éternellement leur proie.

C'est alors que, profitant de la terreur générale, les hygiénistes parurent et imposèrent leurs tyranniques prescriptions. Tout à l'asepsie et à l'antisepsie, tel était le mot d'ordre. Les logis malpropres, dont nous avons vu plus haut de saisissantes peintures, devaient être les premiers visés. La loi de 1850 parut insuffisante pour la guerre sans merci qu'on allait leur déclarer. Des médecins illustres (1) créèrent un mouvement d'opinion qui aboutit à la loi actuelle.

(1) Dr A. J. Martin, *Conférence sur l'assainissement de l'habitation*, au Congrès de l'Association Française pour l'avancement des sciences,

§ 2. — Analyse de la loi de 1902.

La loi du 15 février 1902 est très large, étant, comme l'indique son titre, « relative à la santé publique ». Seul le chapitre II du titre I^{er} entre directement dans le cadre de cette étude. Mais il est nécessaire, pour en bien comprendre le sens et la portée, de connaître au moins les dispositions essentielles de l'ensemble de la loi.

Le chapitre premier du titre I contient les prescriptions sanitaires générales. Il oblige d'abord les maires (et c'est là une disposition essentielle sur laquelle nous reviendrons plus longuement) à déterminer « après avis du conseil municipal et sous forme d'arrêtés municipaux portant règlement sanitaire » : 1° les précautions à prendre, en exécution de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles ; 2° les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances. Le préfet approuve ces règlements et supplée au besoin à la négligence du maire.

Il a aussi, en cas d'urgence, un pouvoir très étendu, presque discrétionnaire : celui d'ordonner l'exécution

à Nancy (1886). — Rapport du Dr Brouardel au nom de la commission instituée pour rechercher les moyens pratiques de combattre la propagation de la tuberculose. Masson, 1900. — Articles divers de Grancher, Landouzy, Letulle, Mosny, sur les ravages de la tuberculose causés par l'insalubrité des logements.

immédiate, tous droits réservés, des mesures prescrites par les règlements sanitaires.

Les médecins sont tenus de déclarer certaines maladies contagieuses. Dans les mêmes cas, l'article 7 rend obligatoire la désinfection, qui est exécutée, suivant que les communes ont plus ou moins de 20.000 habitants, par le service municipal ou le service départemental.

Les épidémies nécessitent parfois des moyens de défense plus étendus : ceux-ci sont ordonnés par décret du Président de la République, après avis du Comité consultatif d'hygiène publique de France (1).

« Lorsque pendant trois années consécutives le nombre des décès dans une commune a dépassé le chiffre de la mortalité moyenne de la France », le préfet fait procéder à une enquête par le conseil départemental d'hygiène. Si cette enquête établit que des travaux d'assainissement sont nécessaires, la commune est invitée à les exécuter ; en cas de résistance, la question est soumise au Comité consultatif, qui fait une enquête et donne son avis. Le préfet met ensuite la commune en demeure de faire les travaux, et celle-ci y est au besoin contrainte par décret du Président de la République.

Le captage des sources est l'objet d'attentions spéciales. Le décret qui l'autorise détermine un périmètre de protection contre la pollution. La commune a le

(1) Le titre exact est aujourd'hui : *Conseil supérieur d'hygiène publique de France*.

droit de curer et de couvrir la source, mais non d'en dévier le cours.

Le chapitre II s'occupe des « mesures sanitaires relatives aux immeubles ». Nous l'examinerons plus en détail, mais il est nécessaire ici d'en reproduire exactement la teneur :

« ART. 11. — Dans les agglomérations de 20.000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne peut être construite sans un permis du maire constatant que dans le projet qui lui a été soumis les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire prévu à l'article 1^{er} sont observées.

A défaut par le maire de statuer dans un délai de 20 jours, à partir du dépôt à la mairie de la demande de construire dont il sera délivré récépissé, le propriétaire pourra se considérer comme autorisé à commencer les travaux.

L'autorisation de construire peut être donnée par le préfet en cas de refus du maire.

Si l'autorisation n'a pas été demandée, ou si les prescriptions du règlement sanitaire n'ont pas été observées, il est dressé procès-verbal. En cas d'inexécution de ces prescriptions, il est procédé conformément aux dispositions de l'article suivant.

ART. 12. — Lorsqu'un immeuble, bâti ou non, attenant ou non à la voie publique, est dangereux pour la santé des occupants ou des voisins, le maire, ou à son défaut le préfet, invite la commission sanitaire prévue

par l'article 20 de la présente loi à lui donner son avis :

1° Sur l'utilité et la nature des travaux ;

2° Sur l'interdiction d'habitation de tout ou partie de l'immeuble jusqu'à ce que les conditions d'insalubrité aient disparu.

Le rapport du maire est déposé au secrétariat de la mairie à la disposition des intéressés.

Les propriétaires, usufruitiers ou usagers sont avisés au moins 15 jours d'avance, à la diligence du maire et par lettre recommandée, de la réunion de la commission sanitaire, et ils produisent dans ce délai leurs observations.

Ils doivent, s'ils en font la demande, être entendus par la commission, en personne ou par mandataire, et ils sont appelés aux visites et constatations de lieux.

En cas d'avis contraire aux propositions du maire, cet avis est transmis au préfet qui saisit, s'il y a lieu, le conseil départemental d'hygiène. Le préfet avise les intéressés 15 jours au moins d'avance, par lettre recommandée, de la réunion du conseil départemental d'hygiène et les invite à produire leurs observations dans ce délai.

Ils peuvent prendre communication de l'avis de la commission sanitaire déposé à la préfecture, et se présenter, en personne ou par mandataire, devant le conseil ; ils sont appelés aux visites ou constatations de lieux.

L'avis de la commission sanitaire ou celui du conseil

d'hygiène fixe le délai dans lequel les travaux doivent être exécutés ou dans lequel l'immeuble cessera d'être habité en totalité ou en partie. Ce délai ne commence à courir qu'à partir de l'expiration du délai de recours ouvert aux intéressés par l'article 13 ci-après, ou de la notification définitive intervenue sur le recours.

Dans le cas où l'avis de la commission n'a pas été contesté par le maire, ou, s'il a été contesté, après notification par le préfet de l'avis du conseil départemental d'hygiène, le maire prend un arrêté ordonnant les travaux nécessaires ou portant interdiction d'habiter, et il met le propriétaire en demeure de s'y conformer dans le délai fixé.

L'arrêté portant interdiction d'habiter devra être revêtu de l'approbation du préfet.

ART. 13. — Un recours est ouvert aux intéressés contre l'arrêté du maire devant le conseil de préfecture dans la délai d'un mois à dater de la notification de l'arrêté. Ce recours est suspensif.

ART. 14. — A défaut de recours contre l'arrêté du maire, ou si l'arrêté a été maintenu, les intéressés qui n'ont pas exécuté dans le délai imparti les travaux jugés nécessaires, sont traduits devant le tribunal de simple police qui autorise le maire à faire exécuter les travaux d'office, à leurs frais, sans préjudice de l'application de l'article 471, § 15 du Code pénal.

En cas d'interdiction d'habitation, s'il n'y a pas été fait droit, les intéressés sont passibles d'une amende de

16 francs à 500 francs et traduits devant le tribunal correctionnel qui autorise le maire à faire expulser, à leurs frais, les occupants de l'immeuble.

ART. 15. — La dépense résultant de l'exécution des travaux est garantie par un privilège sur les revenus de l'immeuble qui prend rang après les privilèges énoncés aux articles 2101 et 2103 du Code pénal.

ART. 16. — Toutes ouvertures pratiquées pour l'exécution des mesures d'assainissement prescrites en vertu de la présente loi sont exemptes de la contribution des portes et fenêtres pendant cinq années consécutives à partir de l'achèvement des travaux.

ART. 17. — Lorsque par suite de l'exécution de la présente loi il y aura lieu à résiliation des baux, cette résiliation n'emportera en faveur des locataires aucuns dommages-intérêts.

ART. 18. — Lorsque l'insalubrité est le résultat des causes extérieures et permanentes, ou lorsque les causes d'insalubrité ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune peut acquérir, suivant les formes et après l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux.

Les portions de ces propriétés qui, après assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, pourront être revendues aux enchères publiques, sans que les anciens propriétaires ou leurs ayants droit puissent demander

l'application des articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1844, si les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres. »

Le titre II de la loi détermine les divers rouages de l'administration sanitaire et leurs attributions.

L'organisation d'un service de contrôle et d'inspection est laissée à la discrétion du préfet. Mais dans les communes de plus de 20.000 âmes, ou dans les villes d'eaux comptant plus de 2.000 habitants, la constitution d'un bureau d'hygiène municipal est obligatoire.

La division du département en circonscriptions sanitaires est réglée par le conseil général ; celui-ci fixe aussi la composition, le mode de fonctionnement, les dépenses du conseil départemental et des commissions sanitaires.

Le conseil d'hygiène départemental se compose de dix membres au moins et de quinze au plus. Il comprend nécessairement deux conseillers généraux élus par leurs collègues, trois médecins, dont un de l'armée de terre ou de mer, un pharmacien, l'ingénieur en chef, un architecte et un vétérinaire. Il est présidé par le préfet, qui nomme pour deux ans un vice-président et un secrétaire.

La composition de la commission sanitaire de circonscription a été récemment modifiée (1). Elle com-

(1) Loi du 29 janvier 1906, art. 1.

prend aujourd'hui de cinq à neuf membres parmi lesquels se trouveront nécessairement un conseiller général élu par ses collègues, un médecin, un pharmacien, un vétérinaire et un architecte ou un technicien d'une compétence analogue. Elle est présidée par le sous-préfet qui nomme pour deux ans un vice président et un secrétaire.

Les membres des conseils et commissions sont élus pour quatre ans et renouvelés par moitié tous les deux ans. Les deux tiers au moins d'entre eux doivent être présents pour que leurs avis soient valables. Ils doivent être consultés sur toutes les questions intéressant la santé publique.

Le préfet de la Seine a dans ses attributions tout ce qui concerne la salubrité des habitations et de leurs dépendances, sauf celle des garnis et des voies privées, la distribution des eaux, le service de désinfection, de vaccination et de transport des malades, qui sont du ressort du préfet de police. Il nomme une commission des logements insalubres composée de trente membres.

Le préfet de police s'occupe, en outre des garnis, des eaux et de la désinfection, des précautions à prendre pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles, de la protection des jeunes enfants, de la police des animaux, de la police de la médecine et de la pharmacie, de la vente des denrées alimentaires falsifiées ou corrompues, de la réglementation des établis-

sements dangereux ou insalubres. Il est assisté par le conseil d'hygiène et de salubrité de la Seine (qui a les attributions d'un conseil départemental) composé du préfet de police, président, d'un vice-président et d'un secrétaire nommés annuellement par lui ; de 24 membres titulaires nommés par le ministre de l'intérieur ; de trois membres du conseil général de la Seine élus par leurs collègues ; de 15 membres choisis à raison de leurs fonctions : doyen de la Faculté de médecine, professeur d'hygiène à la Faculté, professeur de médecine légale à la Faculté, etc.

Le Comité consultatif d'hygiène publique de France, réorganisé récemment, comme nous l'avons fait observer plus haut, sous le nom de Conseil supérieur d'hygiène publique de France (1), est composé de 45 membres. Les uns le sont de droit : tels sont le directeur de l'Assistance publique, l'inspecteur général des services sanitaires, le directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'intérieur etc. D'autres sont nommés par le ministre ; six sur une liste triple de présentation dressée par l'Académie des sciences, l'Académie de médecine, le Conseil d'Etat, la Cour de cassation, le Conseil supérieur du travail, le Conseil supérieur de l'assistance publique ; quinze parmi les médecins, hygiénistes, ingénieurs, chimistes, légistes, etc. Le Conseil compte aussi des auditeurs et une section permanente.

(1) Loi du 29 janvier 1906, art. 2.

Il est nécessairement consulté « sur les travaux publics d'assainissement ou d'amenée d'eau d'alimentation dans les villes de plus de 3.000 habitants et sur le classement des établissements insalubres, dangereux ou incommodes ». Il peut l'être aussi « sur les questions intéressant l'hygiène publique, l'exercice de la médecine et de la pharmacie, les conditions d'exploitation ou la vente des eaux minérales ».

Le titre III décrète l'obligation et fixe la répartition des dépenses produites par l'application de la loi : destruction d'objets mobiliers, organisation du service de désinfection et des services administratifs, etc. Ces dépenses sont, suivant certaines règles, à la charge soit des communes, soit des départements, soit de l'Etat.

Dans le titre IV sont énumérées les diverses pénalités qui frappent les contrevenants. Les infractions aux règlements sanitaires sont sanctionnées par l'article 471 du Code pénal. La construction sans permis est frappée d'une amende de 16 à 500 francs. La dégradation d'ouvrages publics, la pollution des eaux, l'abandon de matières putrescibles dans des excavations sont punis par les articles 479, 480 ou 257 du Code pénal, suivant qu'ils sont ou non volontaires. La résistance à l'accomplissement des devoirs des maires ou de leurs délégués expose à une amende de 100 à 500 francs, et, en cas de récidive, de 500 à 1000 francs.

Enfin le titre V dispose que la loi n'est pas applicable aux ateliers et manufactures (lesquels sont soumis à

des règlements spéciaux), et qu'elle ne devait être exécutoire qu'un an après sa promulgation.

Telle est dans son ensemble l'économie de la loi de 1902. Nos investigations vont principalement porter sur celles des dispositions qui concernent les immeubles. Mais il importe au préalable de délimiter avec exactitude les pouvoirs du magistrat chargé de les appliquer. Ce sera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE II

RÔLE DES MAIRES.

§ 1^{er}. — Règlements sanitaires.

Sous le régime de la loi de 1850, les pouvoirs du maire, très larges en théorie, étaient presque nuls dans la pratique. La jurisprudence, en effet, avait consacré le principe suivant : si le maire a le droit, dans un intérêt de salubrité publique, d'ordonner aux propriétaires l'assainissement de leurs immeubles, il ne peut pas leur prescrire un moyen exclusivement obligatoire (1).

M. Henri Monod (2) montre par quelques exemples les conséquences de ce principe : « Un maire prescrit à des propriétaires de combler au moyen de remblais des mares et flaques d'eau insalubres : jugé que le maire a excédé ses pouvoirs, parce que la loi ne lui permettait pas de déterminer la nature des travaux à effectuer (3). — Un maire ordonne le curage d'une fosse qui lui paraît être une cause d'insalubrité : « Est illégal et non obli-

(1) Cass., 7 juin 1789.

(2) Des pouvoirs de l'administration publique en matière sanitaire. Observations présentées au Comité consultatif d'hygiène, dans sa séance du 12 novembre 1888. *Recueil du Comité consultatif*, t. XIX.

(3) Cass., 23 juillet 1864.

gatoire l'arrêté du maire prescrivant au propriétaire d'une maison la vidange d'une fosse qui n'est pas pleine (1).» — Un maire ordonne qu'un propriétaire assainira sa maison en y amenant de l'eau : « Si l'autorité municipale est investie du droit d'ordonner les mesures de police intéressant la salubrité publique, ces mesures ne sauraient porter atteinte au droit de propriété. Porte atteinte au droit de propriété l'arrêté qui enjoint au propriétaire de faire dans sa maison des modifications ou des améliorations visant seulement des intérêts privés, et ordonne, spécialement, d'amener l'eau dans une maison particulière. Ce n'est pas là une mesure intéressant la salubrité publique, mais seulement le bien-être et la commodité des locataires (2). »

Les choses ont changé, depuis l'époque où M. Monod faisait ces observations découragées. Le maire a aujourd'hui des attributions très étendues. La plus importante est l'élaboration des règlements sanitaires, dont s'occupe la loi de 1902 dans son article 1^{er} ainsi conçu : « Dans toute commune, le maire est tenu, afin de protéger la santé publique, de déterminer, après avis du conseil municipal et sous forme d'arrêtés municipaux portant règlement sanitaire :

1° Les précautions à prendre, en exécution de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, pour prévenir ou faire

(1) Cass., 26 novembre 1887.

(2) Trib. de simple police de Paris, 7 février 1886.

cesser les maladies transmissibles visées à l'article 4 de la présente loi, spécialement les mesures de désinfection ou même de destruction des objets à l'usage des malades ou qui ont été souillés par eux, et généralement des objets quelconques pouvant servir de véhicule à la contagion.

2° Les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garnis et des autres agglomérations, quelle qu'en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable où à l'évacuation des matières usées. »

Le règlement obligatoire doit donc, aux termes de la loi, comprendre deux parties : l'une relative à la désinfection destinée à prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles, l'autre concernant la salubrité des maisons et de leurs dépendances.

Le maire jouit d'une grande latitude pour son arrêté sanitaire. On a pensé qu'il serait plus à même que tout autre d'adapter les prescriptions générales de l'hygiène à l'état de choses antérieur, en ménageant la susceptibilité du public. Toutefois, comme il fallait compter avec l'ignorance de certains magistrats municipaux, on a établi deux types de règlements sanitaires : le modèle A, rédigé par le D^r Martin, s'applique plus spécialement aux communes urbaines ; le modèle B, dû au D^r Cornil, est destiné aux communes rurales. Nous ne

les reproduirons pas en entier. Mais il est indispensable, pour se faire une idée exacte du pouvoir des maires, de rappeler textuellement celles de leurs dispositions qui concernent les immeubles.

MODÈLE A

TITRE I. — Salubrité.

Règles générales de salubrité des habitations.

ART. 1^{er}. — Les habitations seront aérées et éclairées largement. Leurs revêtements intérieurs seront maintenus en état de propreté parfaite. Elles seront munies de moyens d'évacuation des eaux pluviales, des eaux ménagères et des matières usées.

Pièces destinées à l'habitation.

ART. 2. — Toute pièce pouvant servir à l'habitation soit de jour, soit de nuit, c'est-à-dire toute pièce dans laquelle le séjour peut être habituel de jour ou de nuit, aura une capacité d'au moins 25 mètres.

Elle sera aérée et éclairée directement sur rue ou sur cour par une ou plusieurs baies. L'ensemble de celles-ci présentera une surface d'au moins 2 mètres carrés et au moins un mètre carré en plus pour chaque fois 30 mètres cubes. Ces dimensions pourront avoir une superficie de 1 m. 50 pour chaque fois 20 mètres cubes pour les pièces habitables de l'étage le plus élevé.

ART. 3. — Les jours de souffrance ne pourront jamais être considérés comme baies d'aération.

Caves.

ART. 4. — Les caves ne pourront servir à l'habitation de jour ou de nuit. Elles seront toujours ventilées par des soupiraux communiquant avec l'air extérieur.

Il est interdit d'ouvrir une porte ou trappe de communication avec une cave dans une pièce destinée à l'habitation de nuit.

Sous-sols.

ART. 5. — Les sous-sols destinés à l'habitation de jour auront chacune de leurs pièces aérée et éclairée au moyen de baies ouvrant sur rue ou sur cour et ayant les dimensions indiquées à l'article 2.

L'habitation de nuit est interdite dans les sous-sols.

Rez-de-chaussée et étages.

ART. 6. — Le sol et les murs des locaux du rez-de-chaussée seront séparés des caves ou des terre-pleins par une couche isolante imperméable placée en contre-haut du sol extérieur.

ART. 7. — Dans les bâtiments, de quelque nature qu'ils soient, destinés à l'habitation de jour ou de nuit, la hauteur des pièces ne sera pas inférieure aux dimensions suivantes, mesurées sous plafond : 2 m. 60 pour le sous-sol ; 2 m. 80 pour le rez-de-chaussée et l'étage situé immédiatement au-dessus ; 2 m. 60 pour les autres étages. La profondeur des pièces habitées ne pourra dépasser le double de la hauteur de l'étage.

ART. 8. — A l'étage le plus élevé du bâtiment, la hauteur minima de 2 m. 60 sera mesurée à la partie la plus haute du rampant. Toute chambre lambrissée aura une surface de plafond horizontal d'au moins 2 mètres. La partie lambrissée comprendra une couche de matériaux protégeant l'occupant, autant que possible, contre les variations atmosphériques.

Hauteur des maisons.

ART. 9. — La hauteur des maisons, mesurée sur le point milieu de la façade entre le niveau du trottoir ou le revers du pavé au pied de cette façade et la ligne de faite de l'immeuble, n'excédera pas les dimensions suivantes en rapport avec la largeur réglementaire de la voie :

Voies de moins de 12 mètres, hauteur de 6 mètres augmentée d'une dimension égale à la largeur de la voie.

Voies de 12 à 15 mètres, hauteur de 19 mètres.

Voies de 15 mètres et au-dessus, hauteur de 20 mètres.

Pour le calcul de cette hauteur, toute fraction de mètre de la voie sera comptée pour un mètre.

ART. 10. — Lorsque les voies sont en pente, la façade des bâtiments en bordure sera divisée, pour le calcul de la hauteur, en sections ne pouvant dépasser 30 mètres. La cote de hauteur de chaque section sera prise au point milieu de chacune d'elles.

ART. 11. — Pour les bâtiments compris entre des voies d'inégales largeurs ou de niveaux différents, la hauteur de chacune des façades sur rue ne pourra dépasser celle qui est fixée en raison de la largeur ou du niveau de la voie sur laquelle elle s'élève.

Cours et courettes.

ART. 12. — Les cours sur lesquelles prennent jour et air des pièces pouvant servir à l'habitation soit de jour, soit de nuit, auront une surface d'au moins 30 mètres carrés.

ART. 13. — Les cours, dites courettes, sur lesquelles sont exclusivement aérées et éclairées des pièces qui ne peuvent être destinées à l'habitation, auront une surface de 15 mètres carrés au moins.

ART. 14. — Il est interdit de placer des combles vitrés au-dessus des cours et courettes, à moins qu'il ne soit établi à la partie supérieure de ces cours et courettes, ainsi qu'à leur partie inférieure, des prises d'air assurant une ventilation efficace dans toute la hauteur.

ART. 15. — Les vues directes prises dans l'axe de chaque baie des pièces servant à l'habitation de jour ou de nuit et donnant sur des cours ne seront pas inférieures à 4 mètres.

ART. 16. — Au dernier étage des bâtiments, les pièces servant à l'habitation de jour et de nuit peuvent exceptionnellement prendre jour et air sur des courettes.

Escaliers.

ART. 17. — Les escaliers seront aérés et éclairés dans toutes leurs parties.

Chauffage.

ART. 18. — Dans toute pièce habitable contenant une cheminée, celle-ci sera pourvue d'une prise d'air amenée de l'air extérieur.

ART. 19. — Les fourneaux de cuisine, fixes ou mobiles, brûlant du bois, du charbon, du coke, du gaz ou des combustibles liquides, seront surmontés d'une hotte raccordée sur un conduit de fumée. Dans le cas contraire, ils devront être efficacement ventilés. Les clefs destinées à régler le tirage de ces conduits de fumée ne pourront jamais être installées de façon à fermer complètement la section de ces conduits.

ART. 20. — Les tuyaux de fumée s'élèveront à 0 m. 40 au moins au-dessus de la partie la plus élevée de la construction.

ART. 21. — Les prises d'air des calorifères ne pourront se faire qu'à l'extérieur.

ART. 22. — Les appareils de chauffage seront construits et installés de telle sorte qu'il ne s'en dégage à l'intérieur des pièces habitables ni fumée, ni aucun gaz pouvant compromettre la santé des habitants.

Alimentation d'eau.

ART. 23. — Dans les agglomérations pourvues d'une

distribution publique d'eau potable, les habitations en bordure des rues parcourues par une canalisation lui seront reliées par un branchement spécial. Celui-ci desservira autant que possible les différents étages en cas de locations multiples de ces immeubles, ou tout au moins l'usage de l'eau potable sera assuré à tous les locataires.

ART. 24. — Dans le cas où un immeuble est en outre desservi par une canalisation d'eau non potable, cette canalisation sera rendue distincte par une couche de peinture de couleur déterminée, et il n'existera aucune communication dans les maisons entre les deux réseaux de distribution.

ART. 25. — S'il n'existe pas, dans l'agglomération, de distribution publique d'eau potable, toutes les maisons seront néanmoins pourvues d'eau de lavage.

ART. 26. — Tout appareil de puisage ou de prise d'eau sera établi de telle sorte qu'il ne devienne pas une cause d'humidité pour la construction.

ART. 27. — Les réservoirs d'eau potable auront leurs parois formées de matières qui ne puissent être altérées par les eaux. Le plomb en sera exclu.

Ils seront hermétiquement clos à leur partie supérieure, de façon que les poussières, les liquides ou toutes autres matières étrangères n'y puissent pénétrer.

Ils seront soustraits au rayonnement solaire et éloignés des conduits d'évacuation des eaux ménagères et

des matières usées. Leur partie inférieure sera munie d'un robinet de nettoyage.

Ils seront tenus en état constant de propreté.

ART. 28. — Aucun puits ne pourra être utilisé pour l'alimentation privée ou publique, s'il n'est situé à une distance convenable des cabinets et fosses d'aisances, de fumiers et dépôts d'immondices.

ART. 29. — Les parois des puits seront étanches. Ils seront fermés à leur orifice et protégés contre toute infiltration d'eaux superficielles par l'établissement d'une aire en maçonnerie bétonnée, large d'environ 2 mètres, hermétiquement rejointe aux parois des puits et légèrement inclinée du centre vers la périphérie.

ART. 30. — Les puits seront tenus en état constant de propreté. Il sera procédé en outre à leur nettoyage ou à leur désinfection sur injonction du maire, après avis conforme du bureau d'hygiène ou de l'autorité sanitaire, dans les conditions prévues à l'article 12 de la loi du 15 février 1902.

ART. 31. — Les puits hors d'usage seront fermés, et ceux dont l'usage est interdit à titre définitif seront comblés jusqu'au niveau du sol.

ART. 32. — En cas d'usage de l'eau de citerne pour l'alimentation, les parois de cette citerne et les tuyaux d'amenée seront imperméables.

L'orifice des citernes sera clos, et l'eau ne pourra y être puisée qu'à l'aide d'une pompe ou d'un robinet siphonné, suivant le cas. Des dispositions seront prises

pour que les premières eaux de pluie ne soient pas versées dans les citernes.

Evacuation des eaux pluviales.

ART. 33. — Des chéneaux et gouttières étanches de dimensions appropriées recevront les eaux pluviales à la partie basse des couvertures, de façon à les diriger rapidement, sans stagnation, vers les orifices des tuyaux de descente.

ART. 34. — Il est interdit de projeter des eaux usées, de quelque nature qu'elles soient, dans les chéneaux et gouttières.

ART. 35. — Dans les maisons en bordure des rues munies d'égouts, le sol des cours et courettes sera revêtu en matériaux imperméables avec des pentes convenablement réglées pour diriger les eaux pluviales sur les conduits d'évacuation (entrées d'eau).

Les entrées seront munies d'une occlusion hermétique et raccordées sur les conduits d'évacuation.

Evacuation des eaux et matières usées.

ART. 36. — Dans toute maison il y aura par appartement, quelle qu'en soit l'importance, à partir de trois pièces habitables (non compris la cuisine), un cabinet d'aisances installé dans un local éclairé et aéré directement.

Un évier ou un poste d'eau sera annexé à ce cabinet toutes les fois que la canalisation le permettra. Cet évier ou ce poste d'eau comportera un robinet d'ame-

née pour l'eau de lavage, et un vidoir pour l'évacuation des eaux usées.

ART. 37. — Il sera établi également, et dans les mêmes conditions, pour le service des pièces habitables louées isolément ou par groupe de 2, un cabinet d'aisances par 5 pièces habitables, et un poste d'eau autant que possible par 10 pièces habitables.

ART. 38. — Dans les établissements à usage collectif, le nombre des cabinets d'aisances sera déterminé en prenant pour base le nombre des personnes appelées à faire usage des cabinets et la durée de séjour de ces personnes dans lesdits établissements.

ART. 39. — Les cabinets d'aisances seront munis de revêtements lisses et imperméables, susceptibles d'être facilement lavés ou blanchis à la chaux. Ils seront suffisamment éclairés et aérés ; leur baie d'aération sera installée de telle sorte qu'elle puisse rester ouverte en permanence.

ART. 40. — Les cabinets d'aisances installés dans les maisons ne communiqueront directement ni avec les chambres à coucher, ni avec les cuisines. En aucun cas ils n'y prendront air ni lumière.

ART. 41. — Dans les agglomérations pourvues d'un réseau d'égouts susceptible de recevoir des matières de vidanges, les habitations des rues desservies par ce réseau y seront reliées par des conduits convenablement établis. Les cabinets d'aisances seront munis d'une cuvette avec occlusion hermétique et perma-

nente ; des dispositions y seront prises pour assurer le lavage complet de cette cuvette.

ART. 42. — Lorsque les conduits d'évacuation des matières usées aboutissent à des fosses ou à des tinettes, les cabinets d'aisances pourront être simplement munis d'un vase étanche à occlusion permanente inodore.

Les fosses d'aisances seront rigoureusement étanches.

ART. 43. — Les conduits et canalisations destinés à recevoir les matières des cabinets d'aisances auront leurs revêtements intérieurs lisses, imperméables. Ils seront installés de telle sorte qu'aucune matière n'y puisse séjourner. Les joints seront hermétiques.

Les canalisations seront munies de tuyaux dits d'évent. Ceux ci seront prolongés au-dessus des parties les plus élevées de la construction ; ils seront établis de manière à ne jamais déboucher soit au-dessous, soit à proximité des fenêtres ou des réservoirs d'eau.

ART. 44. — Lorsque les conduits des cabinets d'aisances sont reliés à des égouts publics, chacun d'eux aura à son pied une occlusion hermétique et permanente, disposée de telle sorte qu'aucun reflux de l'air de l'égout ne puisse se faire dans l'habitation.

ART. 45. — Il est interdit de déverser directement ou indirectement dans les cours d'eau aucune matière excrémentielle.

ART. 46. — Les conduits d'évacuation des éviers, la-

vabos, vidoirs, bains, etc., s'il existe des égouts publics seront indépendants de ceux des cabinets d'aisances et leur raccord avec l'égout sera établi comme pour ces derniers.

ART. 47. — Tous ouvrages appelés à recevoir des matières usées, avec ou sans mélange d'eaux pluviales, d'eaux ménagères ou de tous autres liquides, tels qu'égouts, conduits, tinettes, fosses, puisards, etc. auront leurs revêtements intérieurs lisses et imperméables.

Leurs dimensions seront proportionnées au volume des matières qu'ils reçoivent. Leurs communications avec l'extérieur seront établies de telle sorte qu'aucun reflux de liquides, de matières ou de gaz nocifs ne puisse se produire dans l'intérieur des habitations.

ART. 48. — Il est interdit de jeter dans les ouvrages destinés à la réception ou à l'évacuation des eaux pluviales, des eaux ménagères et des matières usées, des objets quelconques capables de les obstruer.

ART. 49. — Les puits et puisards absorbants seront interdits.

ART. 50. — Les écuries et étables auront leur sol imperméable. Elles seront convenablement éclairées et aérées. Si leur aération exige des conduits spéciaux, ceux-ci s'élèveront au-dessus du point le plus élevé de la construction.

Les fumiers et purins seront déposés ou recueillis

sur des emplacements ou dans des fosses étanches ; ils seront enlevés aussi fréquemment que possible.

Permis de construction (1).

ART. 51. — A dater de la publication du présent règlement, aucun immeuble destiné à l'habitation de jour et de nuit ne pourra être construit s'il ne satisfait pas aux prescriptions qui précèdent.

Les mêmes dispositions seront applicables aux grosses réparations.

Les propriétaires, architectes ou entrepreneurs présenteront à cet effet et avant tout commencement de travaux, un ou plusieurs plans en double exemplaire. Il en sera donné récépissé.

Si les prescriptions réglementaires sont observées, l'autorisation sera délivrée dans le plus bref délai possible. Un double du permis et des plans sera conservé à la mairie.

Si des modifications sont reconnues nécessaires, ou s'il y a lieu de refuser l'autorisation, la décision sera notifiée dans un délai de 20 jours.

Entretien des habitations.

ART. 52. — Les façades sur rue, sur cour ou sur courette seront maintenues en état de propreté, ainsi que le sol des cours et courettes.

(1) Ce permis n'est obligatoire, comme on l'a vu par l'énoncé de l'article 11 de la loi de 1902, que dans les agglomérations de plus 20.000 habitants.

Les parois des allées, vestibules, escaliers et couloirs à usage commun seront lessivés ou blanchis à la chaux au moins tous les cinq ans.

Les murs, les plafonds et les boiseries des cabinets d'aisances à usage commun seront lessivés ou blanchis à la chaux chaque année. »

.

MODÈLE B

Habitations.

ART. 1^{er}. — Dans les constructions neuves, les parois construites en pierre, brique ou bois seront enduites ou tout au moins badigeonnées à l'intérieur à la chaux. Les constructions en pisé ne pourront être élevées que sur une fondation hourdée en chaux hydraulique jusqu'à 0 m. 30 au-dessus du sol.

ART. 2. — La couverture et la sous-couverture à paille des maisons, granges, écuries et étables sont interdites.

ART. 3. — Le sol du rez-de-chaussée, s'il n'est pas établi sur caves, devra être surélevé de 0 m. 30 au moins au-dessus du niveau extérieur ; quand il repose extérieurement sur terre pleine, le dallage, le carrelage ou le parquet devra être placé sur une couche de béton imperméable. Le sol en terre battue est interdit.

Cuisines.

ART. 4. — La cuisine, pièce commune, doit être largement pourvue d'espace, d'air et de lumière.

Tout foyer de cuisine doit être placé sous une hotte munie d'un tuyau de fumée montant de 0 m. 40 au moins au-dessus de la partie la plus élevée de la construction.

La cuisine sera munie d'un évier.

Chambres à coucher.

ART. 5. — Toute pièce servant à l'habitation de jour et de nuit sera bien éclairée et ventilée. Elle sera haute au moins de 2 m. 60 sous plafond, et d'une capacité d'au moins 25 mètres cubes. Les fenêtres ne mesureront pas moins d'un mètre et demi superficiel.

ART. 6. — Les cheminées, fours et appareils quelconques de chauffage seront aménagés de façon à ce qu'il ne s'en dégage à l'intérieur de l'habitation ni fumée, ni gaz toxique, et seront pourvus de tuyaux de fumée élevés à 0 m. 40 au moins au-dessus du faite de la maison.

ART. 7. — L'habitation de nuit est interdite dans les caves et sous-sols.

Eaux d'alimentation.

ART. 8. — Les sources seront captées soigneusement et couvertes.

ART. 9. — Les puits seront fermés à leur orifice ou garantis par une couverture surélevée. Leur paroi de pierre ou de brique sera hourdée en mortier de chaux hydraulique ou de ciment. Elle devra surmonter le sol

de 0 m. 50 au moins et être couverte d'une margelle en pierre dure.

Les puits seront protégés contre toute infiltration d'eaux superficielles par l'établissement d'une aire en maçonnerie bitumée large d'environ 2 mètres, hermétiquement rejointe aux parois des puits, et légèrement inclinée du centre vers la périphérie.

Ils seront placés à une distance convenable des fosses à fumier et à purin, des mares et des fosses d'aisances. L'eau sera puisée à l'aide d'une pompe ou avec un seau qui restera constamment fixé à la chaîne.

Ils seront nettoyés ou comblés si l'autorité sanitaire le juge nécessaire.

ART. 10. — Les citernes destinées à recueillir l'eau de pluie seront étanches et voûtées. La voûte sera munie à son sommet d'une baie d'aérage. On ne devra pratiquer aucune culture sur la voûte. Le niveau d'eau sera maintenu à une hauteur convenable par un trop-plein. Les citernes seront munies d'une pompe ou d'un robinet. Elles seront précédées d'un citerneau destiné à arrêter les corps étrangers, terre, gravier, etc.

ART. 11. — Le plomb est exclu des réservoirs destinés à l'eau potable.

Ecuries et étables.

ART. 12. — Le sol des écuries et étables devra être rendu imperméable dans la partie qui reçoit les urines, celles-ci devront s'écouler par une rigole ayant une pente suffisante.

Les murs des écuries et étables seront blanchis à la chaux. La hauteur sous plafond des écuries destinées aux espèces chevaline et bovine sera au moins de 2 m. 60.

Elles seront bien aérées.

Celliers, pressoirs et cuvages.

ART. 13. — Les celliers, pressoirs et cuvages seront bien éclairés et aérés.

Fosses à fumier et à purin.

ART. 14. — Les fumiers seront déposés sur un sol imperméable entouré d'un rebord également imperméable.

Les fosses à purin posséderont des parois et un fonds étanches, bétonnés ou cimentés.

Les fosses à fumier et à purin seront placées à une distance convenable des habitations.

Les fosses à purin dont l'insalubrité serait constatée par la commission sanitaire seront supprimées.

Mares.

ART. 15. — La création de mares ne peut se faire sans une autorisation spéciale.

Les mares et fossés à eau stagnante seront éloignés des habitations ; ils seront curés une fois par an ou comblés s'ils sont nuisibles à la santé publique. Il est défendu d'étaler les vases provenant de ce curage auprès des habitations.

Routoirs.

ART. 16. — Les routoirs agricoles ne seront jamais établis dans les abreuvoirs ou lavoirs. Ceux qui seraient une cause d'insalubrité pour les habitations seront supprimés.

Vidanges, gadoues, etc.

ART. 17. — Les dépôts de vidanges, gadoues, immondices, pailles, balles, feuilles sèches en putréfaction, marcs de raisins, sont interdits s'ils sont de nature à compromettre la santé publique. Il est également interdit de déverser les vidanges dans les cours d'eau.

Cabinets et fosses d'aisances.

ART. 18. — Les cabinets et fosses d'aisances seront établis à une distance convenable des sources, puits et citernes.

.....

Nous venons d'indiquer les dispositions principales des règlements que les maires sont, non plus autorisés, mais tenus de prendre dans l'intérêt de la santé publique. Mais la question de principe reste intacte, et il y a lieu de se demander si la loi nouvelle a modifié les pouvoirs de police que les magistrats municipaux tenaient notamment de la loi du 5 avril 1884.

§ 2. — *Étendue du pouvoir des maires.*

L'étendue de ces pouvoirs avait été contestée. La ju-

jurisprudence surtout, mieux éclairée que les théoriciens sur les dangers d'une autorité trop large, avait posé trois principes, d'après lesquels le maire ne pouvait :

1° Aggraver les prescriptions de la loi ;

2° Ordonner, par une application rétroactive, des modifications à des immeubles déjà construits ;

3° Imposer aux propriétaires un moyen exclusivement obligatoire.

Ces trois points étaient indiqués très nettement dès 1887 dans le rapport du commissaire du Gouvernement (1).

La jurisprudence, aussi bien au Conseil d'Etat qu'à la Cour de cassation, était très nettement orientée dans le même sens (2).

Ces principes doivent-ils être modifiés aujourd'hui ?

(1) Rapport de M. Valabrègue sous Cons. d'Etat, 25 mars 1887, Leb., p. 256. — « Dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, le maire ne peut et ne doit prendre que des mesures dictées par l'intérêt de la salubrité et de la sécurité publiques... La jurisprudence apporte deux autres restrictions aux pouvoirs de l'autorité municipale. Les mesures qu'elle prescrit ne peuvent rétroagir sur le passé. Ainsi l'autorité municipale ne pourrait, dans le but de faire cesser des dangers d'incendie, contraindre les propriétaires à modifier le régime et l'économie des propriétés existantes. Elle ne pourrait pas, en vue de faire cesser une cause d'insalubrité ou de danger pour la sûreté publique, déterminer l'importance des travaux à exécuter, ni imposer aux propriétaires ou industriels un moyen exclusivement obligatoire, alors qu'il en existe ou peut en exister plusieurs également efficaces pour atteindre le but que se propose l'arrêté municipal. »

(2) Cons. d'Etat, 26 juillet 1889, Leb., p. 885 ; 27 février 1891, Leb., p. 156 ; 23 décembre 1892, Leb., p. 929 ; 1^{er} mai 1896, Leb., p. 351. — Cour de cass., 25 juillet 1885, D. 86.1.275 ; 26 mars 1887, D. 88.1.240 ; 18 juin 1887, S. 88.1.596 ; 28 juillet 1893, S. 93.1.488.

Deux opinions antagonistes se partagent la doctrine.

Les hygiénistes, naturellement, soutiennent l'interprétation extensive des pouvoirs de l'autorité municipale. MM. Martin et Bluzet (1) déclarent que la part d'innovation réalisée par l'article 1^{er} porte sur trois points :

«..... En second lieu, il consacre le droit pour l'autorité communale d'ordonner, en exécution de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, des mesures de prophylaxie, même individuelles, dont la légalité, vivement débattue jusqu'à ce jour, résulte expressément désormais des dispositions subséquentes de la loi nouvelle ;

En troisième lieu, il reconnaît au maire le pouvoir de formuler, en matière de salubrité des maisons et de leurs dépendances, des prescriptions qui se heurtaient invinciblement jusqu'ici aux tendances contraires de la jurisprudence. »

MM. Strauss et Fillassier (2) se félicitent de voir la Cour de cassation et le Conseil d'Etat obligés de modifier leur jurisprudence ancienne qui serait « l'annulation pure et simple de la loi et la méconnaissance complète de la volonté du législateur formellement exprimée ».

M. Moye, critiquant un jugement du tribunal de

(1) A. J. Martin et Bluzet, *Commentaire administratif et technique de la loi du 15 février 1902*, p. 37.

(2) Strauss et Fillassier, *Guide pratique et commentaire de la loi de 1902*, p. 74. — V. aussi Popineau, *Lois nouvelles*, 1903, 1^{re} partie, p. 340.

simple police de Bordeaux (1), s'élève jusqu'à de hautes considérations de philosophie sociale : « Nous n'entendons pas mépriser systématiquement les droits de la propriété privée, mais on nous permettra de dire que trop souvent nous sommes morts, moralement parlant, d'un respect fétichiste de cette propriété (2)... » Il ne nous semble pourtant pas que les si rapides progrès du socialisme indiquent un développement excessif de ce respect traditionnel !

Inutile d'ajouter que les pouvoirs publics partagent les vues des hygiénistes. Dans son discours inaugural à la commission chargée de préparer le projet de règlement sanitaire, le préfet de la Seine disait : « Jusqu'à la loi promulguée le 15 février 1902, les pouvoirs des municipalités en cette matière étaient des plus restreints. La jurisprudence constante des tribunaux de tous ordres tendait encore à réduire à une intervention presque platonique l'action des maires sur l'insalubrité des habitations particulières. La loi nouvelle met fin à ce regrettable état de choses. » Et le docteur Navarre, conseiller municipal et rapporteur du projet, exprimait des idées analogues.

Parmi les partisans de cette opinion se trouvent même quelques juristes. M. Marcel Trélat, maître des requêtes, déclare en effet qu'« on ne saurait soutenir qu'à présent le maire n'a pas en son pouvoir le droit de

(1) Bordeaux, 11 février 1905, Faure, D. 1905.2.123.

(2) *Revue critique*, janvier 1906.

déterminer les mesures de prévention ou de réparation à observer, en ce qui concerne les maladies dangereuses, après une procédure déterminée par la loi et les principales mesures destinées à assurer la salubrité des habitations (1). »

Ces idées ont trouvé des contradicteurs déterminés dans la doctrine et dans la jurisprudence. Comme dit à ce propos J.-A. Roux (2), « il paraît plus sûr de s'en tenir à la théorie ancienne et de croire qu'aujourd'hui encore la règle traditionnelle est maintenue. Les textes et l'esprit de la loi nouvelle n'y sont point opposés ».

L'interprétation restrictive trouve une base très ferme dans les travaux préparatoires de la loi et les débats devant le Parlement. L'illustre Waldeck-Rousseau, alors président du conseil, présentait en ces termes le projet : « Si je considère que les premiers articles — relatifs aux règlements sanitaires — ne paraissent point de nature à soulever une discussion ; qu'ils se bornent à développer la règle inscrite dans l'article 97 de la loi

(1) Trélat, *La loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique. Ses conséquences juridiques et pratiques dans les communes*, 1905, p. 40.

(2) Note sous Bordeaux, 11 février 1905, S. 1905.2.249. — M. Roux insiste sur ce fait que la loi a avant tout un caractère exécutif : «... Ce qu'a voulu essentiellement le législateur, c'est rendre indiscutable le pouvoir de police que les maires tenaient des lois antérieures, c'est l'affirmer en le rappelant à nouveau, et en assurer l'exécution par de nouvelles prescriptions. La loi de 1902 ne contient pas de principes nouveaux. Elle apporte simplement une sanction aux lois antérieures, et assure le but que celles-ci avaient en vue, mais qu'en laissant trop à l'initiative des municipalités elles n'avaient pu obtenir. »

municipale (1), je suis fondé à dire que la solution proposée..... est faite pour rallier les suffrages du Sénat... »

En outre le rapport de M. Cornil, au nom de la Commission sénatoriale, dit expressément : « Les pouvoirs conférés au maire en matière d'hygiène sont limités par l'obligation de respecter les principes du droit public, c'est-à-dire la liberté individuelle, la liberté du commerce, de l'industrie et de la propriété. » Il apparaît par ces déclarations que rien n'a été changé aux principes antérieurs.

Si le législateur n'a pas déterminé limitativement les prescriptions nécessitées par la santé publique, c'est que les situations peuvent varier à l'infini, ainsi que le faisait remarquer M. Langlet dans son rapport à la Chambre des députés (2) : « Partout les principes qui doivent permettre à l'homme de vivre dans de bonnes conditions de salubrité sont les mêmes, mais les applications doivent en varier avec les conditions locales innombrables. Aussi a-t-on pensé qu'il vaudrait mieux laisser à la commune la liberté de faire son règlement sanitaire comme elle fait ses arrêtés de police, mais en rendant le règlement sanitaire obligatoire. »

La liberté laissée aux maires dans la rédaction de leurs règlements ne modifie pas l'étendue de leurs pouvoirs. « Les maires, dit M. Jourdan,... devront avoir

(1) Loi du 5 avril 1884.

(2) Sirey, *Lois annotées*, 1902, p. 347.

soin de n'édicter que des mesures générales, en se conformant au principe nettement et constamment formulé par la double jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, et qui peut se résumer ainsi qu'il suit : l'autorité municipale a le droit d'enjoindre aux propriétaires, dans un intérêt de salubrité publique, de faire cesser les causes d'insalubrité qui existent dans leurs immeubles, mais elle ne peut indiquer des procédés exclusivement obligatoires lorsqu'il en existe d'autres aussi efficaces et moins onéreux pour le propriétaire (1). »

M. Berthélemy, examinant la question au point de vue du droit pur, y montre une face d'un important et délicat problème : la délégation des pouvoirs législatifs. S'inspirant des principes généraux de notre droit, il la considère comme impossible (2) ; et il conclut ainsi : « Avant la loi du 15 février 1902, les maires, en vertu de leurs pouvoirs de police, avaient le droit d'imposer toutes les prescriptions qui leur paraissaient opportunes, à condition de ne porter aucune atteinte grave à la propriété ; les mesures restrictives de la propriété ne peuvent, en effet, résulter que des lois. A-t-on voulu déroger en 1902 à cette règle primordiale de notre législation ? Cela ne ressort aucunement du texte qu'on invoque. Les mesures qu'énumère l'article 1^{er},

(1) Jourdan, *Législation des logements insalubres*.

(2) *Contra* : Raiga, *Le pouvoir réglementaire du Président de la République* ; Moreau, *Le règlement administratif*.

qu'elles soient destinées à prévenir des maladies transmissibles ou à assurer la salubrité des maisons ou des rues, sont de celles que le maire avait autrefois non l'obligation, mais le pouvoir de prendre. Rien ne permet de dire que les réserves qui limitaient jadis ces mesures, lorsqu'il était facultatif de les adopter, ne les limitent plus depuis qu'elles sont devenues obligatoires (1). »

Les tribunaux ont paru d'abord se rallier à cette manière de voir. M. Bard, conseiller à la Cour de cassation, disait dans un rapport sur une affaire où un arrêt a été rendu le 3 décembre 1904 (2) : « La jurisprudence a toujours été, comme il convient, inspirée du même esprit que la loi. Elle a puissamment secondé les administrations municipales par l'application des sanctions pénales de l'article 471 § 15, avec les réparations qui peuvent en être la conséquence. Mais si loin qu'elle soit allée, il devait y avoir une limite à déterminer, sans quoi l'intérêt de la santé publique serait devenu une sorte de raison d'Etat à laquelle d'autres intérêts non moins respectables auraient fini par être sacrifiés. La loi de 1902 elle-même, si elle témoigne de la sollicitude du législateur pour l'hygiène publique, atteste également son souci d'entourer de garanties l'exercice du pouvoir municipal (3). »

(1) Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1904.

(2) Cass., 3 décembre 1904, D. 1905.1.290.

(3) *Journal de droit administratif*, janvier 1905.

Un jugement du tribunal de simple police de Bordeaux, en date du 11 février 1905, a depuis lors confirmé les principes antérieurement adoptés par la Cour suprême : « Attendu que si les maires ont le droit de prescrire toutes les mesures locales sur les objets confiés à leur autorité et à leur vigilance, mesures qui embrassent tout ce qui concerne la salubrité, la sécurité et le maintien du bon ordre, ils doivent laisser aux intéressés le choix entre les divers moyens de se conformer à ces obligations, et s'abstenir d'imposer à l'exercice du droit de propriété des restrictions non commandées par l'intérêt général ;

Attendu que par application de ce principe la Cour de cassation et le Conseil d'Etat ont constamment décidé que les maires ne peuvent, en réglant les conditions de leurs arrêtés, prescrire des travaux déterminés et en fixer eux-mêmes la nature et l'importance, s'il existe des moyens tout aussi efficaces et moins onéreux d'atteindre le même résultat... »

Les tribunaux administratifs semblent aujourd'hui se rallier à une opinion contraire. Le conseil de préfecture de la Seine, dans deux arrêts significatifs (1), s'est prononcé pour la validité de travaux d'assainissement spécifiés par arrêté préfectoral à l'intérieur d'immeubles.

Le Conseil d'Etat lui-même, statuant par une déci-

(1) Arrêts des 27 décembre 1904 et 17 janvier 1905.

sion toute récente (1) sur un recours pour excès de pouvoir contre un arrêté portant règlement sanitaire pris par le maire de Lyon le 17 octobre 1903, reconnaît aux magistrats municipaux le droit « d'indiquer les installations jugées nécessaires dans l'intérêt de la santé publique » (2).

Assistons-nous en ce moment à une évolution de la jurisprudence ? Il y a apparence. Nous ne pourrions pourtant que le regretter. Les législateurs, par leur mode de recrutement, se trouvent entraînés dans le large courant du socialisme. La liberté individuelle finira par y sombrer. Sa plus forte assise, la propriété, est déjà minée à sa base. Seule la puissance des tribu-

(1) Décision du 15 janvier 1909.

(2) Voici *in extenso* les considérants relatifs au moyen tiré de ce que le règlement attaqué ne pouvait imposer une nature déterminée de travaux, ni prescrire l'emploi de moyens exclusivement obligatoires pour assurer la salubrité des immeubles :

« Considérant qu'en vertu de ces dispositions (celles de l'art. 1^{er} de la loi de 1902) il appartient au règlement sanitaire de fixer les règles de salubrité auxquelles doivent être soumis tous les immeubles tant dans l'intérêt des habitants de chaque immeuble que de l'ensemble des citoyens de la commune, et notamment de définir les mesures, d'indiquer les installations jugées nécessaires dans l'intérêt de la santé publique ; que la circonstance que les articles 12 à 14 de la loi prévoient une procédure spéciale pour faire dans chaque cas particulier disparaître les causes d'insalubrité existant dans un immeuble déterminé ne saurait faire échec au droit, qui découle de l'article 1^{er} précité pour l'autorité municipale, d'édicter et de préciser par voie réglementaire les conditions de salubrité auxquelles doit satisfaire la généralité des habitations ; que les seules restrictions apportées à ces pouvoirs de réglementation sont celles qui résultent de la nécessité de concilier les intérêts primordiaux de la santé publique avec le respect dû au droit de propriété et au principe de la liberté du commerce et de l'industrie... »

naux endiguait les assauts du pouvoir administratif. S'ils lâchent pied à leur tour, il est à craindre que le droit qu'ils défendaient n'ait plus qu'une existence éphémère.

Il est permis toutefois d'espérer qu'ils suivront les conseils de prudence et de modération que leur donnait M. Teissier dans son rapport sur une affaire soumise au Conseil d'Etat (1) : « Vous aurez donc à rechercher, dit-il, si les maires n'ont pas fait un usage abusif des pouvoirs à eux dévolus dans l'intérêt de la santé publique, et si les dispositions des règlements sanitaires ne sont pas contraires à quelque principe de droit public, ou à quelque droit privé particulièrement respectable. Fréquemment cette recherche sera chose difficile et nécessitera un dosage méticuleux des sacrifices qu'on peut demander aux droits individuels, et spécialement à la propriété, dans l'intérêt de l'hygiène bien entendue de la collectivité. Ce dosage fort délicat, il va de soi que vous le ferez beaucoup plus largement dans le sens de l'étendue des droits de l'Administration, en ce qui concerne les prescriptions relatives aux maisons à bâtir, qu'en ce qui concerne les maisons existantes. »

Ces paroles pleines de bon sens indiquent que les tribunaux ont conservé un pouvoir d'appréciation assez large. Les maires ont le droit de prescrire des changements ou additions qu'ils jugent nécessaires. Mais les

(1) Conseil d'Etat, 5 juin 1908., *Gaz. Trib.*, 24 juin 1908.

propriétaires pourront aussi employer d'autres moyens lorsqu'ils les conduiront au même résultat. Il appartiendra aux tribunaux de décider s'ils ont ainsi satisfait aux prescriptions de l'autorité.

L'étendue du pouvoir des maires est sujette à des controverses ; nous avons vu éclater à ce sujet de nombreuses dissidences dans la jurisprudence et la doctrine. Les règles établies par le chapitre II de la loi sont au contraire assez simples, comme nous le montrera un rapide examen.

CHAPITRE III

RÈGLES PARTICULIÈRES A CERTAINS IMMEUBLES

(art. 11, 12, 15, 16, 17, 18 de la loi de 1902).

Nous venons de voir, à propos de l'étendue du pouvoir réglementaire des magistrats municipaux, dans quelle mesure la liberté de l'ensemble des propriétaires d'une commune pouvait être restreinte. Nous allons maintenant déterminer, en étudiant les articles 11 et 12 de la loi de 1902, les limites posées au droit de propriété lorsqu'il s'agit d'immeubles en projet ou de maisons déjà construites.

§ 1^{er}. — Mesures applicables aux bâtiments à construire (art. 11).

Il est souvent difficile et toujours coûteux de transformer des immeubles achevés de manière à ce qu'ils soient parfaitement conformes aux lois de l'hygiène. Il est au contraire assez simple de modifier des plans, d'autant plus qu'il ne s'agira, la plupart du temps, que de rectifier des points de détail. C'est pourquoi l'on ne saurait qu'approuver à tous égards l'exigence du permis de construire formulée par l'article 11.

Cette innovation est d'ailleurs plus apparente que réelle. Sans remonter à une époque antérieure à la Révo-

lution (1), on trouve pour Paris, dans l'article 4 du décret du 26 mars 1852, des exigences analogues inspirées par les mêmes motifs : « Le constructeur devra pareillement adresser à l'Administration un plan et les coupes cotés des constructions qu'il projette, et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la santé publique et de la salubrité. Vingt jours après le dépôt de ces plans et coupes au secrétariat de la Préfecture de la Seine, le constructeur pourra commencer les travaux d'après son plan, s'il ne lui a été notifié aucune injonction. Une coupe géologique des fouilles pour fondation de bâtiments sera adressée par tout architecte constructeur et remise à la Préfecture de la Seine. »

La loi nouvelle ne fait en somme que préciser deux points :

Il faut d'abord, pour que le permis soit nécessaire, que le bâtiment doive servir à l'habitation, c'est-à-dire qu'il soit destiné d'une façon normale à abriter des personnes, soit de nuit, soit de jour. Il y aura lieu d'appliquer ces dispositions, non seulement aux maisons proprement dites, mais à tous les édifices tels

(1) Loi des 19-22 juillet 1791, article 29 : « Fait Sa Majesté, défense à tous propriétaires ou autres, de construire, de reconstruire ou de réparer aucuns édifices, poser échoppes ou choses saillantes le long des dites routes, sans en avoir obtenu les alignements ou permissions desdits trésoriers de France commissaires de Sa Majesté, à peine de démolition des dits ouvrages, confiscation des matériaux et de 300 livres d'amende. »

que bureaux, cercles, salles de conférences, etc. où des êtres humains viennent chaque jour passer quelques heures. Seuls les ateliers et manufactures exclus formellement par l'article 32, ne sont pas englobés par cette large désignation.

Il faut en outre que la construction projetée soit élevée dans une agglomération de plus de 20.000 habitants.

Cette disposition a suscité, lors de la discussion de la loi, d'assez vives controverses. Les uns voulaient, à raison de l'avantage des mesures préventives sur les mesures répressives, à raison de l'ignorance des campagnes en matière d'hygiène, que le permis de construire fût exigé partout. D'autres estimaient au contraire que dans les communes faiblement peuplées l'air et la lumière circulent en quantité suffisante pour détruire les germes nocifs ; que d'ailleurs la majeure partie de l'existence se passe en dehors des maisons. Ce furent les partisans de cette dernière opinion qui l'emportèrent à la Chambre. Mais le Sénat éleva de 5.000 à 20.000 le nombre des habitants nécessaires pour que le permis fût exigible.

Une raison encore meilleure (1), bien qu'elle n'ait pas été donnée officiellement, a fait choisir ce chiffre élevé : la délivrance du permis de construction, subordonnée aux résultats favorables d'une étude du projet, implique

(1) Mosny, *La protection de la santé publique*.

la possibilité de confier cette étude à un service compétent. Seules les villes de plus de 20.000 âmes sont pourvues de ce service représenté par le bureau d'hygiène, parce que seules elles sont jugées capables de subvenir aux frais de son organisation et de son entretien. On ne pouvait songer à confier une étude offrant de telles difficultés techniques aux membres des commissions sanitaires de circonscription.

Une hésitation se produit sur le sens exact du mot « agglomération ». La détermination en paraît d'autant plus délicate qu'il a été substitué au mot « ville », après la première lecture, sans que personne ait réclamé d'explication. Cette absence de commentaire donne à penser que le législateur, en usant de ce terme, n'a pas eu d'intention particulière. Il l'a employé comme synonyme de « ville » ou de « commune ». On s'en rend compte en rapprochant l'article 11 de l'article 7 concernant le service de désinfection et de l'article 19 instituant un bureau d'hygiène : ces deux derniers articles parlent indifféremment de « villes » ou de « communes » de 20.000 habitants. Il y a là une similitude de chiffres qui implique une identité de désignation.

L'article 11 n'a pas trait seulement aux constructions toutes neuves. Aux termes de l'article 51 § 2 du modèle de règlement sanitaire, « les mêmes dispositions sont applicables aux grosses réparations ». Cette assimilation nous paraît très juste. Il y a intérêt, aussi bien pour le propriétaire que pour la communauté, à pro-

fiter de transformations importantes, ayant un caractère durable, pour améliorer la salubrité générale de l'immeuble.

Lorsque le permis de construire est nécessaire, à quelles conditions sera-t-il délivré ? A quelles exigences devra-t-il répondre ? Il faudra assurément qu'il satisfasse aux règles générales de l'hygiène. Mais si l'on ne posait pas de limites, ce serait laisser une place inquiétante à l'arbitraire. Il est plus naturel de penser que le service municipal, qui examinera la demande, devra seulement vérifier si les plans sont conformes aux prescriptions des règlements sanitaires. Ce critérium facilite la tâche à la fois de l'architecte qui dresse les plans et de l'employé qui les étudie.

La procédure à suivre pour obtenir le permis est exposée dans l'article 51 du règlement modèle (1). Le propriétaire dépose à la mairie sa demande, dont il lui est donné récépissé, en y joignant toutes les pièces justificatives, plans, etc. Le maire s'assure qu'il a été satisfait aux prescriptions du règlement, réclame au besoin des

(1) Modèle A, art. 51 : « Les propriétaires, architectes ou entrepreneurs présenteront à cet effet et avant tout commencement des travaux un ou plusieurs plans en double exemplaire. Il en sera donné récépissé.

Si les prescriptions réglementaires sont observées, l'autorisation sera délivrée dans le plus bref délai possible. Un double des permis et des plans sera conservé à la mairie.

Si des modifications sont reconnues nécessaires, ou s'il y a lieu de refuser l'autorisation, la décision sera notifiée dans un délai de vingt jours. »

renseignements supplémentaires et délivre l'autorisation. S'il croit indispensable que certains changements soient apportés aux dispositions primitives, il doit en aviser l'intéressé dans un délai de 20 jours ; sinon celui-ci est fondé à réaliser les travaux projetés.

Ici se présente une question encore controversée et qui peut être formulée ainsi : « La délivrance du permis de construire ou le silence du maire régulièrement saisi mettent-ils le propriétaire constructeur à l'abri de toute intervention et désormais son immeuble doit-il *a priori* être déclaré salubre ? Le propriétaire peut-il exciper du permis municipal ou du silence du maire pour se refuser à l'exécution des travaux qui pourraient lui être prescrits ultérieurement ? (1) »

Les hygiénistes (2) estiment naturellement qu'une telle prétention est inadmissible. Le bon sens, disent-ils, indique que l'insalubrité peut résulter, non de la construction même, mais de la manière dont elle est utilisée : mauvais entretien, non fonctionnement de prises d'eau, engorgement de tuyaux, malpropreté, utilisation pour l'habitation de pièces qui n'y étaient pas destinées, etc.

En outre l'interprétation qu'ils adoptent ressort clairement, à leur avis, tant du paragraphe 4 de l'arti-

(1) Strauss et Fillassier, *La loi sur la protection de la santé publique*.

(2) Strauss et Fillassier, précités ; Martin et Bluzet, *Commentaire administratif et technique de la loi du 15 février 1902*.

cle 11 (1), que de la jurisprudence du Conseil de préfecture ; et ils citent notamment un arrêté du 8 novembre 1881, ainsi conçu : « Considérant que si l'article 4 du décret du 26 mars 1852 impose à tout constructeur de maisons dans Paris l'obligation de dresser un plan et des coupes cotés des constructions qu'il projette, et de se conformer aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité, cette disposition n'a aucunement modifié la loi du 13 avril 1850, et n'a point enlevé à la commission des logements insalubres et au conseil municipal le droit d'indiquer et de prescrire les mesures nécessaires pour remédier à l'insalubrité des logements situés dans les maisons dont les plans ont été soumis à l'administration (2). »

Cette opinion nous semble pouvoir être admise, au moins pour les infractions à l'hygiène que l'examen des plans ne peut révéler. Mais elle paraît excessive au cas où la négligence ou l'ignorance du maire aurait seule produit l'erreur. Il n'y aurait en ce cas qu'une solution acceptable : c'est que, ainsi que cela se passe en matière d'alignement, l'administration qui a fait le mal fût tenue de le réparer à ses frais. Ce procédé aurait le double avantage de stimuler son zèle et d'éviter que pour re-

(1) Loi du 15 février 1902, art. 11 : «... Si l'autorisation n'a pas été demandée ou si les prescriptions du règlement sanitaire n'ont pas été observées, il est dressé procès-verbal... »

(2) Dans le même sens : Conseil de préfecture de la Seine, 6 août 1878, Noël ; 14 mars 1893, De Flers.

médier à une installation légèrement défectueuse, elle n'ordonne des travaux considérables.

En somme le permis de construire, à moins qu'il ne soit subordonné par quelque fonctionnaire ignorant à des conditions inacceptables, est plutôt pour les propriétaires un bienfait qu'une entrave. La vérification officielle leur donne une assurance au moins relative qu'ils sont en règle avec l'hygiène. Celle-ci a parfois des exigences minutieuses que les architectes les plus experts sont exposés à transgresser. A plus forte raison le contrôle administratif est-il utile à ceux qui, élevant des constructions à bon marché, s'adressent à des hommes dont le savoir est insuffisant. Pour cette raison, il serait désirable, malgré les inconvénients inhérents à l'extension de l'autorité administrative, que les constructions fussent soumises à un examen préalable même dans les agglomérations de moins de 20.000 habitants, si des motifs d'ordre pécuniaire indiqués ci-dessus n'y mettaient obstacle.

Quoi qu'il en soit, suivant la législation actuelle, aucune autorisation n'est nécessaire dans les communes appartenant à cette dernière catégorie. Ce n'est pas à dire que la municipalité se trouve alors désarmée. Si les prescriptions du règlement sanitaire ne sont pas observées dans une construction neuve, il est dressé procès-verbal et le contrevenant est poursuivi en vertu de l'article 471 du Code pénal. L'amende prononcée,

l'intéressé devra effectuer les modifications nécessaires, sinon la procédure de l'article 12 l'y contraindra.

§ 2.— Assainissement des immeubles insalubres (art. 12).

La loi de 1850 avait de graves défauts, signalés avec force au moment de la discussion qui a précédé le vote de la loi nouvelle (1). Son exécution était soumise à la bonne volonté des conseils municipaux. Elle visait non les immeubles en général, mais les seuls logements, et encore à condition qu'ils fussent occupés par d'autres que le propriétaire. Elle frappait seulement l'insalubrité inhérente à la bâtisse, non celle qui provenait du fait de l'habitant. En outre elle n'avait en vue que l'intérêt de celui-ci, sans songer au péril que fait courir à tous les voisins un foyer d'infection. On pouvait noter d'autres inconvénients encore : longueur des voies de recours, partialité d'une procédure non contradictoire, pouvoir excessif du conseil municipal... C'est dire que le besoin d'une réforme se faisait vivement sentir.

Une profonde modification apparaît dès les premiers mots de l'article 12 : « Lorsqu'un immeuble bâti ou non, attenant ou non à la voie publique... » L'extrême généralité de ces termes, rapprochée de ce fait que le projet Nadaud donnait une énumération détaillée qui fut écartée par crainte d'une jurisprudence limitative, montre bien qu'il faut considérer comme atteints par la

(1) Discours de M. Cordelet au Sénat, le 4 février 1897

loi tous les immeubles autres que ceux spécifiés dans l'article 32. Les immeubles bâtis ou non, clos ou non, quelle que soit leur nature ou leur importance, dans quelque lieu qu'ils se trouvent, et même les édifices publics tels que casernes, hospices, écoles, etc., sont soumis aux prescriptions légales.

L'insalubrité s'apprécie, comme nous l'avons indiqué plus haut, par rapport au règlement sanitaire. Celui-ci constitue un document sûr pour les architectes et donne au propriétaire une précieuse garantie contre l'arbitraire. Toutefois l'autorité a encore maintenant à résoudre des questions assez délicates. Certaines dispositions, quoique contraires au règlement, seront sans grand inconvénient tolérées, ou du moins le délai imparti pour leur transformation peut être considérable ; d'autres au contraire nécessitent un changement immédiat. La décision à prendre était autrefois confiée au conseil municipal dont la compétence et l'impartialité étaient l'objet de suspicions légitimes ; aujourd'hui, et c'est là un progrès, il est remplacé par la commission sanitaire et le conseil départemental d'hygiène.

Il ne faudrait pas, d'ailleurs, se faire trop d'illusions sur la portée de la réforme. Les organes exécutifs restent le maire et le préfet. On peut croire qu'ils se garderont de risquer, l'un sa popularité, l'autre son poste en créant des ennuis à des électeurs influents. Par contre ils n'hésiteront sans doute pas à user de rigueur

envers leurs adversaires politiques afin de les faire changer sinon d'opinion, du moins de vote. Une fois de plus le bien public invoqué à tout propos servira en fait à améliorer les situations particulières de ceux qui sont chargés d'y veiller. Mais, quoique telle soit la réalité, nous admettrons en théorie que fonctionnaires et magistrats exécutent la loi à la lettre.

La procédure instituée par l'article 12 est assez simple. Elle est mise en mouvement sur l'initiative du maire, soit que celui-ci agisse d'office, soit que son attention ait été éveillée par une plainte des voisins, un rapport de police ou de toute autre manière. Le magistrat municipal procède d'abord ou fait procéder à une enquête, destinée à établir la valeur des réclamations. Les plus grandes facilités lui sont données à cet égard par l'article 29 qui punit « d'une amende de 100 à 500 francs, et en cas de récidive de 500 à 1.000 francs, tous ceux qui auront mis obstacle à l'accomplissement du devoir des maires et des membres délégués des commissions sanitaires... » Selon les résultats, il pourra classer l'affaire ou au contraire la poursuivre. Dans le premier, les plaignants auront le droit de s'adresser au préfet qui agira à sa place. Dans le second, il dressera un rapport relatant les résultats de son information, et le déposera au secrétariat de la mairie où les intéressés en prendront connaissance. Un exemplaire de ce document est envoyé au sous-préfet, président de la commission sanitaire, qui fixe la date de la prochaine

séance et en informe le maire. Celui-ci à son tour avertit, par lettre recommandée et quinze jours au moins à l'avance, les intéressés, qui sont ainsi invités soit à fournir des réclamations écrites, soit à présenter des observations verbales. Ces derniers devront en outre être informés de toutes les réunions, de toutes les perquisitions, et sont entendus chaque fois qu'ils en font la demande. Mais ils ne peuvent s'opposer aux visites des lieux, sous les peines prévues à l'article 29.

Remarquons ici que la nouvelle procédure manifeste sur l'ancienne une incontestable supériorité au point de vue des garanties offertes. Le propriétaire, informé dès l'origine, a tout le temps de prendre parti : ou bien, reconnaissant de plein gré les imperfections de son immeuble, il y portera aussitôt remède ; ou bien au contraire, il réussira peut-être à prouver qu'il n'y a aucun sujet de plainte. En tout cas, étant au courant de chaque étape de la discussion, il est à même de défendre pied à pied ses intérêts.

Éclairée par ses déclarations et par le rapport du maire, la commission prendra une délibération pour formuler son avis : 1° sur l'utilité et la nature des travaux ; 2° sur l'interdiction d'habitation de tout ou partie de l'immeuble jusqu'à ce que les conditions d'insalubrité aient disparu.

La variété des transformations qui peuvent être ordonnées est infinie : modification des appareils de chauffage, du système de canalisation d'eau potable

ou d'évacuation des matières usées, réparation des fosses, puits, citernes, réfection de planchers, ouvertures de baies d'aération ou d'éclairage, suppression de cloisons ou aménagements intérieurs, etc. Il est inutile d'en donner une énumération, forcément incomplète. La commission s'inspirera des circonstances, et surtout du règlement sanitaire.

Parfois des changements partiels seront insuffisants ; parfois aussi les causes d'insalubrité sont appelées à disparaître d'elles-mêmes. C'est dans ces cas qu'il y aura lieu de proposer l'interdiction d'habiter l'immeuble en totalité ou en partie, soit de jour, soit de nuit. La période durant laquelle cette défense subsistera, ou, dans l'autre hypothèse, le délai imparti pour l'exécution des travaux, sont fixés en même temps par la commission.

A ce moment, le maire, s'il est d'accord avec elle, prend un arrêté conforme à ses décisions, arrêté prescrivant les travaux à faire et le délai accordé, lequel ne commence à courir « qu'à partir de l'expiration du délai de recours ouvert par l'article 13, ou de la notification de la décision définitive intervenue sur le recours ».

Il arrive parfois que le maire et la commission, ayant adopté des conclusions contradictoires, demeurent irréductibles dans leur opposition. L'affaire est alors portée devant le préfet, qui est tenu de faire une démarche auprès du maire pour essayer de l'amener à

composition. C'est seulement au cas d'échec qu'il saisit le conseil départemental d'hygiène.

Il est inutile de reproduire ici les explications précédemment fournies : la procédure est la même que devant la commission sanitaire (1). Cependant le préfet, quoique président, est loin d'avoir le pouvoir du maire. Il ne prend pas une part active au conflit ; seul le conseil exprime et impose sa volonté.

La décision de ce dernier est définitive, soit qu'il se range à l'avis du maire, soit qu'il adopte celui de la commission. L'arrêté devra être pris en conformité avec ses vues. Il fixe, d'après « l'avis de la commission sanitaire ou du conseil d'hygiène », le délai « dans lequel les travaux doivent être exécutés ou dans lequel l'immeuble cessera d'être habité en totalité ou en partie ». Car naturellement la durée de ce délai dépend de l'importance des modifications prescrites. — Pour son point de départ, on suit les règles du droit commun. Il commence à « l'expiration du délai de recours » ou à « la notification définitive intervenue sur le recours. »

Nous examinerons plus loin les voies de recours ouvertes aux protestataires et les peines auxquelles s'ex-

(1) Art. 42, § 6 : « Le préfet avise les intéressés, quinze jours au moins d'avance, par lettre recommandée, de la réunion du conseil départemental d'hygiène, et les invite à produire leurs observations dans ce délai. Ils peuvent prendre communication de l'avis de la commission sanitaire déposé à la préfecture, et se présenter en personne ou par mandataire devant le conseil ; ils sont appelés aux visites et constatations des lieux. »

posent les récalcitrants. Mais qu'arrivera-t-il lorsque les travaux nécessaires auront été faits malgré les intéressés ? Ceux-ci, en définitive, devront les payer. Et pour couvrir la commune contre leur insolvabilité éventuelle, la loi de 1902 lui accorde, dans son article 15, « un privilège sur les revenus de l'immeuble, qui prendra rang après les privilèges énoncés aux articles 2101 et 2103 du Code civil ».

**§ 3. — Privilège garantissant les dépenses de la commune
en cas d'exécution forcée des travaux.**

Quels sont le rang et l'étendue de ce privilège ? Il faut pour le préciser rappeler les articles 2101 et 2103 du Code, ainsi que les travaux préparatoires de la loi.

L'article 2101 vise les privilèges généraux sur les meubles (1) ; il ne mérite aucune observation particu-

(1) Art. 2101 : « Les créances privilégiées sur la généralité des meubles sont celles ci-après exprimées, et s'exercent dans l'ordre suivant :

1° Les frais de justice ;

2° Les frais funéraires ;

3° Les frais quelconques de la dernière maladie, quelle qu'en ait été la terminaison, concurremment entre ceux à qui ils sont dus ;

4° Les salaires des gens de service, pour l'année échue et ce qui est dû pour l'année courante ;

5° Les fournitures de subsistances, faites au débiteur et à sa famille ; savoir, pendant les six derniers mois, par les marchands en détail, tels que boulangers, bouchers et autres ; et pendant la dernière année, par les maîtres de pension et marchands en gros ;

6° La créance de la victime de l'accident ou de ses ayants droit relative aux frais médicaux, pharmaceutiques et funéraires, ainsi qu'aux indemnités allouées à la suite de l'incapacité temporaire de travail... »

lière. Mais l'article 2103 a été intimement mêlé à la discussion de la loi de 1902, et l'étude des travaux préparatoires est nécessaire à l'éclaircissement de l'article 15.

Le projet du Gouvernement proposait l'adoption d'un privilège sur le revenu de l'immeuble, dans les conditions de l'article 2103 § 5 du Code civil (1). En effet la situation de la commune est assez analogue à celle des créanciers visés par ce paragraphe. Toutefois, à la différence de ces prêteurs de deniers, la commune

(1) Art. 2103 : « Les créanciers privilégiés sur les immeubles sont :

1° Le vendeur, sur l'immeuble vendu, pour le paiement du prix... ;

2° Ceux qui ont fourni les deniers pour l'acquisition d'un immeuble, pourvu qu'il soit authentiquement constaté, par l'acte d'emprunt, que la somme était destinée à cet emploi, et, par la quittance du vendeur, que ce paiement a été fait des deniers empruntés ;

3° Les cohéritiers, sur les immeubles de la succession, pour la garantie des partages faits entre eux et des soultes ou retour de lots ;

4° Les architectes, entrepreneurs, maçons et autres ouvriers employés pour édifier, reconstruire ou réparer des bâtiments, canaux ou autres ouvrages quelconques, pourvu néanmoins que par un expert nommé d'office par le tribunal de première instance dans le ressort duquel les bâtiments sont situés, il ait été dressé préalablement un procès-verbal, à l'effet de constater l'état des lieux relativement aux ouvrages que le propriétaire déclarera avoir dessein de faire, et que les ouvrages aient été, dans les six mois au plus tard de leur perfection, reçus par un expert également nommé d'office ;

Mais le montant du privilège ne peut excéder les valeurs constatées par le second procès-verbal, et il se réduit à la plus-value existante à l'époque de l'aliénation de l'immeuble et résultant des travaux qui y ont été faits ;

5° Ceux qui ont prêté les deniers pour payer ou rembourser les ouvriers jouissent du même privilège, pourvu que cet emploi soit authentiquement constaté par l'acte d'emprunt et par la quittance des ouvriers, ainsi qu'il a été dit ci-dessus pour ceux qui ont prêté les deniers pour l'acquisition d'un immeuble. »

ne pouvait se faire payer jusqu'à concurrence de la plus-value que sur le revenu de l'immeuble et non sur son prix. C'est au contraire ce dernier système qui prévalut à la Chambre. Mais tous deux avaient un grave défaut : ils ne donnaient à l'autorité municipale la faculté de rentrer dans ses déboursés que dans la mesure où ils auraient produit une plus-value. Or il arrive dans bien des cas que les travaux d'assainissement n'en amènent aucune, et alors les finances communales subissent un préjudice. D'autre part la conservation du privilège eût nécessité des formalités onéreuses. Ces considérations décidèrent le Sénat, tout en conservant l'assiette établie sur les revenus, à supprimer la double condition de plus-value et d'inscription. On aboutit ainsi à la rédaction actuelle.

Mais il y a une hypothèse que l'article 15 n'a pas expressément envisagée : celle où l'immeuble ne donne pas de revenus, par exemple s'il est habité par le propriétaire lui-même. La commune sera-t-elle alors désarmée ? Loin de là, le Code civil lui donne au contraire le choix entre deux moyens d'action.

Le premier est tiré de l'article 1375, relatif à la gestion d'affaires, qui oblige « le maître dont l'affaire a été bien administrée » à rembourser au gérant « toutes les dépenses utiles ou nécessaires qu'il a faites ». Ainsi la commune qui aura exécuté dans un immeuble des travaux d'assainissement obtiendra contre le propriétaire une créance. Le remboursement de celle-ci pourra être

poursuivi dans les termes du droit commun, notamment au moyen d'une saisie-arrêt.

Il existe aussi un autre procédé, qui pourra être employé lorsqu'un jugement aura condamné le propriétaire à exécuter les travaux. Il consiste à prendre, en vertu de l'article 2123 du Code civil (1), une hypothèque qui aura rang à sa date. Ainsi, même dans les cas les plus défavorables, la commune trouvera dans le Code des moyens directs ou détournés pour contraindre les propriétaires au remboursement des sommes avancées par elle.

§ 4. — Mesures en faveur des propriétaires.

Les articles 16 et 17 de la loi de 1902 ont pour but d'accorder aux propriétaires, en échange des sacrifices qu'on leur impose, une légère atténuation à leurs charges.

L'article 16, inspiré de l'article 8 de la loi de 1850, exempte de la contribution des portes et fenêtres, pour cinq années consécutives à partir de l'achèvement des travaux, toutes ouvertures pratiquées pour l'exécution des mesures d'assainissement.

Il est douteux que ce mince dégrèvement engage les

(1) Art. 2123 : « L'hypothèque judiciaire résulte des jugements, soit contradictoires, soit par défaut, définitifs ou provisoires en faveur de celui qui les a obtenus... »

Elle peut s'exercer sur les immeubles actuels du débiteur et sur ceux qu'il pourra acquérir. »

intéressés à exécuter sans retard des modifications onéreuses, lorsqu'ils croiront avoir le droit de s'en abstenir. Il faudrait néanmoins se féliciter de cette disposition nouvelle, si elle indiquait un pas vers la suppression d'un impôt odieux. En cette époque d'hygiène à outrance, il serait bon que l'Etat, au lieu d'obliger les particuliers par des peines plus ou moins sévères à bouleverser l'économie de leurs immeubles, s'abstienne d'enlever aux contribuables l'air et la lumière qui si souvent leur manquent. En 1882, Martin-Nadaud déclarait dans un rapport qu'il y avait en France 219.260 maisons sans la moindre fenêtre. A qui la faute, sinon à l'avidité du fisc, due elle-même aux exigences sans cesse croissantes d'un budget démesurément obéré ?

Quoi qu'il en soit, l'article 16 porte à cinq ans l'exemption de trois ans établie par la loi de 1850 ; il précise en même temps, en la fixant à la fin des travaux, l'origine de l'exonération. Il ne prescrit pas, pour l'obtenir, de formalité spéciale. On se bornera donc, comme auparavant, à faire à la mairie une déclaration dont il est donné récépissé et qui est inscrite sur un registre spécial. Le dégrèvement est effectué lors de l'établissement des rôles.

C'est également, comme nous l'avons remarqué, pour soulager les propriétaires, que l'article 17, reproduction intégrale de l'article 11 de la loi de 1850, interdit aux locataires de réclamer des dommages-intérêts lorsque leur bail est résilié par suite de l'exécution de la loi.

Il est nécessaire, pour apprécier l'importance de cette prohibition, de rappeler ici le droit commun. L'article 1724 du Code civil (1) prévoit trois cas :

1° celui où les réparations durent moins de 40 jours et ne rendent pas la maison inhabitable ;

2° celui où des réparations du même genre durent plus de 40 jours ;

3° celui où les réparations rendent inhabitable ce qui est nécessaire au logement des locataires.

L'article 17 de la loi de 1902 apporte-t-il quelque dérogation au Code civil dans une de ces hypothèses ?

1° Dans la première, les deux solutions sont identiques : le preneur devra subir l'incommodité des travaux sans compensation aucune.

2° Le second cas présente au contraire certaines difficultés. Comme il n'y a pas lieu à résiliation de bail, l'article 17 ne semble pas applicable ; et si l'on s'en tient au droit commun, le locataire sera fondé à exiger une diminution du prix de loyer. Solution défectueuse ! car l'intention du législateur était évidemment d'exo-

(1) Art. « 1724 : « Si durant le bail la chose louée a besoin de réparations urgentes et qui ne puissent être différées jusqu'à sa fin, le preneur doit les souffrir, quelque incommodité qu'elles lui causent, et quoiqu'il soit privé, pendant qu'elles se font, d'une partie de la chose louée.

Mais si ces réparations durent plus de 40 jours, le prix du bail sera diminué à proportion du temps et de la partie de la chose louée dont il aura été privé.

Si les réparations sont de telle nature qu'elles rendent inhabitable ce qui est nécessaire au logement du preneur et de sa famille, celui-ci pourra faire résilier le bail. »

nérer le propriétaire de la garantie normale. Mais le silence de la loi nous force à l'adopter.

3° C'est sur la troisième hypothèse que porte l'innovation de la loi de 1902. Alors qu'aux termes de l'article 1147 du Code civil (1), le preneur aurait le droit de réclamer des dommages-intérêts, l'article 17 le lui retire formellement. Il admet en somme une sorte d'exception de force majeure.

L'assimilation est même absolue s'il y a interdiction complète ou partielle d'habiter. Ici l'article 1722 du Code civil (2) trouve son application logique : tantôt le bail sera résilié de plein droit, tantôt le preneur pourra choisir entre la résiliation et une simple diminution de prix. Remarquons en passant que quoique l'article 17 ait été écrit en faveur des propriétaires, les locataires seuls ont le droit d'option.

§ 5. — Expropriation pour cause d'insalubrité.

L'article 11 concerne les immeubles à construire ; l'article 12, les maisons déjà édifiées ; l'article 18 envi-

(1) Art. 1147 : « Le débiteur est condamné, s'il y a lieu, au paiement de dommages-intérêts, soit à raison de l'inexécution de l'obligation, soit à raison du retard dans l'exécution, toutes les fois qu'il ne justifie pas que l'inexécution provient d'une cause étrangère qui ne peut lui être imputée, encore qu'il n'y ait aucune mauvaise foi de sa part. »

(2) Art. 1722 : « Si pendant la durée du bail la chose louée est détruite en totalité par cas fortuit, le bail est résilié de plein droit ; si elle n'est détruite qu'en partie, le preneur peut, suivant les circonstances, demander ou une diminution de prix, ou la résiliation même du bail. Dans l'un et l'autre cas, il n'y a lieu à aucun dédommagement. »

sage l'hypothèse où l'insalubrité est « le résultat de causes extérieures et permanentes qu'il n'appartient pas à un particulier de faire disparaître, et qui nécessitent des travaux d'ensemble. Le cas se présente assez fréquemment. A Paris même, où tant de vieux quartiers si pittoresques ont été jetés bas, il existe encore, comme l'observait avec indignation le Dr Noir, médecin du quartier Saint-Séverin, « des ruelles infectes qui en certains points n'ont jamais reçu un rayon de soleil ». Ce sont ces ilots entiers que l'article 13 de la loi de 1850, reproduit par l'article 18 de la loi nouvelle, permet et recommande même d'exproprier.

Les formes de cette expropriation sont réglées encore aujourd'hui par la loi du 3 mai 1841. Toutefois il convient de faire deux remarques. D'abord le plan d'ensemble doit être dressé par le maire, et non plus par le préfet. En outre, ce programme devra être soumis à la commission sanitaire, et, s'il n'est pas approuvé par elle, au conseil départemental d'hygiène, comme il est prescrit à l'article 12. Autre différence : l'expropriation pourra porter non seulement sur les immeubles strictement nécessaires, mais même sur la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux.

Ceux-ci laisseront parfois des parcelles inutilisées. Faudra-t-il les rétrocéder aux anciens propriétaires ? La loi de 1902 ne l'a pas pensé. Si les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres, elles pourront

être revendues aux enchères publiques. Cette disposition assurera, dit-on, une meilleure utilisation de ces parcelles. Elle permettra surtout à l'arbitraire administratif de se donner libre carrière. Car où sera le critérium ?

Pourtant les hygiénistes ne se tiennent pas pour satisfaits et réclament, notamment par la voix de M. Juillerat (1), une extension du droit d'expropriation pour cause d'assainissement. Ils prétendent que rien ne permettant de limiter les indemnités à allouer aux propriétaires, « ceux-ci ont, dans bien des cas, intérêt à laisser leurs maisons tomber dans un état de délabrement et d'infection pouvant amener l'intervention de la commune, certains qu'ils sont de retirer de l'indemnité d'expropriation un bénéfice supérieur à celui qu'aurait pu leur procurer l'amélioration de leur immeuble ». Un projet de M. Siegfried met un terme au chantage dont les communes sont, paraît-il, quelquefois victimes, en obligeant le jury d'expropriation à résoudre dans tous leurs jugements quelques problèmes fort délicats (2).

(1) Juillerat, *Le casier sanitaire des maisons*.

(2) Projet de loi Siegfried, art. 7 : « Le jury d'expropriation a l'obligation, avant toute fixation d'indemnité et par délibérations distinctes et motivées, de décider si oui ou non : 1° le revenu de l'immeuble ou des locaux loués est majoré par suite de l'entassement des habitants dans des conditions contraires aux prescriptions des règlements sanitaires municipaux ou préfectoraux ; 2° l'immeuble ou les locaux loués ne peuvent devenir habitables que moyennant certaines réfections qu'il déterminera, en conformité des règlements sanitaires ; 3° l'immeuble ou les locaux loués sont tels, qu'ils sont impropres à toute habitation.

Dans le premier cas, le jury fixera l'indemnité d'après le revenu que

Il y aura là sans doute une garantie supplémentaire pour l'hygiène, mais n'y a-t-il pas déjà assez de limitations au droit de propriété, sans qu'on imagine incessamment quelque entrave nouvelle ?

Les intéressés ont heureusement des voies de recours ouvertes devant les tribunaux administratifs ou judiciaires. Ils en ont autrefois usé avec succès. Aussi, avant d'examiner les dispositions de la loi actuelle, sera-t-il intéressant de rappeler ce qui avait lieu auparavant.

le propriétaire aurait tiré de l'immeuble ou des locaux loués, s'il n'y avait pas eu d'entassement contraire aux règlements.

Dans le second cas, le jury déduira de l'indemnité la somme qui eût été nécessaire pour mettre l'immeuble ou les locaux loués en état d'habitation conforme aux règlements.

Dans le troisième cas, le jury n'accordera d'indemnité que pour la valeur du sol et celle des matériaux de démolition.»

CHAPITRE IV

VOIES DE RECOURS.

Sous le régime de la loi de 1850, des voies de recours étaient ouvertes aux propriétaires. Ceux-ci en usaient, en abusaient même, prétendent quelques-uns, et réussissaient en fait à empêcher l'exécution des lois qu'ils jugeaient attentatoires à leurs intérêts. On l'a vu dans l'affaire dite du « Tout-à-l'égout » qui est un exemple typique de la résistance offerte par ceux qu'atteignaient certaines mesures. Un court historique de cette affaire célèbre montrera les lacunes de l'ancienne réglementation et fera mieux apprécier les progrès de la loi nouvelle.

§ 1^{er}. — Affaire du Tout-à-l'égout.

La loi du 10 juillet 1894 décidait que « les propriétaires des immeubles situés dans les rues pourvues d'un égout public seraient tenus d'écouler souterrainement et directement à l'égout les matières solides et liquides des cabinets d'aisances de ces immeubles ». Cette obligation ne suscitait aucune difficulté pour les maisons à construire ; mais pour celles déjà édifiées, elle entraînait des remaniements coûteux. Aussi les intéressés se décidèrent-ils à la résistance.

Celle-ci était facilitée par ce fait que la loi, dont l'objet était essentiellement financier, n'édicte aucune disposition réglementaire quant aux procédés d'exécution, et que, d'autre part, elle ne renvoyait pas à un règlement d'administration publique le soin de les déterminer.

Aussi, lorsque le préfet de la Seine eut promulgué, le 8 août 1894 (1), un arrêté précisant, en 29 articles, les appareils à installer et les règles à suivre, les propriétaires s'empressèrent-ils de se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Ce fut la première phase de la résistance.

1^{re} PHASE. — M. Boucher d'Argis, en son nom personnel et comme président de la chambre syndicale des propriétés immobilières de la Ville de Paris, faisait remarquer que la loi de 1894 n'avait pas conféré au préfet de la Seine le pouvoir de rendre, pour son exécution, un véritable règlement d'administration publique, qui au surplus aggravait considérablement les dispositions légales et enlevait toute initiative dans le choix des moyens d'application du système.

Conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement, le Conseil d'Etat reconnut le bien-fondé de cette thèse, par un arrêt du 1^{er} mai 1896 (2) qui annula l'arrêté attaqué et fournit au préfet des indications sur les dispositions qu'il aurait pu valablement imposer : emploi de chasses d'eau efficaces, étanchéité des

(1) *Bulletin municipal officiel* du 20 août 1894.

(2) Conseil d'Etat, 7 août 1897, *Lebon chr.*, p. 636.

conduits, interdiction de projeter à l'égout des matières solides.

Le préfet de la Seine prit alors, le 9 mai 1896 (1), un autre arrêté, qui fut immédiatement attaqué. Il reconnut son erreur et le rapporta sans attendre la décision des tribunaux.

Le 24 décembre 1897, M. de Selves, qui avait remplacé M. Poubelle, fit un troisième arrêté où il se contentait de reproduire, pour plus de sûreté, les considérants de l'arrêt du 1^{er} mai 1896. Mais son article 4 imposait le dépôt des plans et la déclaration préalable des travaux à exécuter. Cette disposition malencontreuse amena un nouveau pourvoi.

Cette fois l'administration obtint gain de cause. Un arrêt du 9 mars 1900 (2) déclara que l'article incriminé n'avait eu pour but que de rappeler « une partie des prescriptions imposées par l'article 4 du décret du 26 mars 1852 aux constructeurs de maisons, et par l'ordonnance du 20 juillet 1838 aux entrepreneurs, et de les appliquer aux constructions nouvelles faites pour assurer l'exécution de la loi du 10 juillet 1894 ». La lutte devant les tribunaux administratifs était terminée.

2^e PHASE. — Les propriétaires, vaincus devant le Conseil d'Etat, se contentèrent d'opposer aux injonctions de l'autorité la force d'inertie. Le préfet de la

(1) *Recueil des actes administratifs de la Seine*, 1^{re} partie, p. 257.

(2) Conseil d'Etat, 9 mars 1900, *Lebon chr.*, p. 187.

Seine, pour briser cette résistance, se servit de la loi du 13 avril 1850 et prit des arrêtés individuels basés sur le motif d'insalubrité des immeubles. Mais selon la jurisprudence, cette loi ne s'appliquait qu'au cas où il s'agissait exclusivement des locataires d'une maison, et non d'une mesure générale s'appliquant en même temps aux autres habitants. Or, ces arrêtés individuels, sous couleur de remédier à une cause particulière d'insalubrité, constituaient en réalité l'application d'un mode général d'évacuation des vidanges, prescrit en vue de l'assainissement d'une ville entière. La législation sur les logements insalubres n'était pas applicable en l'espèce.

Telle était la thèse des propriétaires récalcitrants. Elle fut admise par le tribunal correctionnel de la Seine le 18 janvier 1898 (1) et même par un arrêté du conseil de préfecture de la Seine du 16 mars 1898 (2).

Un nouveau jugement, rendu le 26 mars 1901 (3) par le tribunal correctionnel de la Seine, fut moins heureux : un arrêt infirmatif l'annula le 3 mai 1902 (4) et déclara que le propriétaire, en contrevenant à l'arrêté, avait encouru les pénalités prévues par l'article 9 de la loi de 1850.

Les tribunaux de première instance crurent bien

(1) *Recueil de la Gazette des Tribunaux*, 1^{er} sem., 2.174.

(2) *Journal La Chambre des propriétaires*, 1898.

(3) *Gaz. Trib.*, 2 et 3 juin 1902.

(4) *S.* 05.2.229.

faire en adoptant ces principes ; et le 17 mars 1904 (1) le tribunal correctionnel de la Seine condamna à l'amende un propriétaire qui se refusait à faire les travaux prescrits. Mais, sur appel, la Cour de Paris (2) déclara l'arrêté non obligatoire, parce que les travaux ordonnés avaient en réalité un caractère général. Les poursuites en vertu de la loi de 1850 n'étaient donc pas possibles. Il fallait trouver une autre base d'opérations.

L'administration crut la découvrir dans la loi du 10 juillet 1894 et les arrêtés pris en vue de son exécution. Elle agit par voie de citation directe, et le 29 août 1901 (3), le tribunal de simple police de Paris, adoptant ses conclusions, condamna les propriétaires à l'amende et à l'exécution forcée. Mais sur appel, un jugement du tribunal correctionnel de la Seine, rendu le 21 janvier 1902 (4), infirma cette décision et décida que la Ville de Paris n'avait pas qualité pour citer directement devant la juridiction répressive.

Le préfet de la Seine, auquel était refusé le droit d'agir lui-même, fit exercer de nouvelles poursuites par le ministère public. Il obtint ainsi du tribunal de simple police, le 10 avril 1902 (5), un jugement condamnant les propriétaires à l'amende prévue par l'article 471 § 15 du Code pénal, pour ce motif qu'il pui-

(1) *Le Droit*, 17 juin 1904.

(2) S. 05.2.229.

(3) *Gaz. Trib.*, 30 août 1901.

(4) *Gaz. Trib.*, 22 janvier 1902.

(5) *Le Droit*, 12 avril 1902.

sait dans les pouvoirs qui lui appartenaient, en vertu des lois des 16-24 août 1790 et des décrets des 26 mars 1852 et 10 octobre 1859, comme chef de la police municipale, l'autorité suffisante pour imposer l'adoption du système de l'écoulement direct à l'égout.

Les intéressés interjetèrent appel devant le tribunal correctionnel de la Seine. Ils invoquaient à l'appui de leurs prétentions six moyens, qui furent tous repoussés par jugement du 19 décembre 1902 (1), lequel donnait gain de cause à la Ville. Le tribunal s'était arrêté longtemps au quatrième moyen, tiré du défaut de sanction des arrêtés préfectoraux auxquels il était contrevenu. Il avait reconnu « que s'il rentre dans les attributions municipales de prendre les mesures de police que peuvent exiger les intérêts de la salubrité publique,.... son pouvoir rencontre des limites qu'il ne lui est pas permis de dépasser ; que spécialement elle doit, dans l'accomplissement de sa mission, s'abstenir de porter atteinte aux droits de la propriété ; qu'il ne lui appartient pas, lorsqu'elle prescrit les mesures que commande l'intérêt de la salubrité publique, de déterminer elle-même la nature et l'importance des travaux qui doivent être exécutés... » Néanmoins le tribunal avait rejeté les réclamations des propriétaires, en s'appuyant sur ce principe, que la loi du 10 juillet 1894 aurait conféré à l'administration une délégation implicite.

(1) *Le Droit*, 17 décembre 1902.

Le législateur s'est en effet abstenu de fixer le point de départ du délai de trois ans qu'il accorde pour effectuer les transformations : c'était indiquer qu'il laissait aux arrêtés préfectoraux le soin de le déterminer. et par suite que ceux-ci avaient droit à la sanction de l'article 471 du Code pénal.

Les propriétaires n'admirent pas cette théorie et se pourvurent en cassation. Le célèbre arrêt Knittel, rendu le 31 décembre 1903 (1), cassa le jugement correctionnel. Il admit en effet le moyen tiré de la violation par fausse application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1894 et de l'article 471 § 15 du Code pénal, ainsi que de la violation de la règle *nulla pœna sine lege*.

Il y avait là deux questions distinctes, que la Cour a tranchées toutes deux contrairement aux prétentions de l'administration. Et d'abord la loi de 1894 pouvait-elle, à défaut de pénalité particulière, être sanctionnée par l'article 471 § 15 du Code ? Les magistrats ne l'ont pas pensé. Cet article vise les arrêtés et règlements, non les dispositions législatives ; si celles-ci ne sont pas protégées par des pénalités, les tribunaux ne peuvent suppléer à leur silence.

En second lieu, les arrêtés du préfet de la Seine pour assurer l'exécution de l'article 2 de la loi de 1894 étaient-ils « légalement faits », aux termes de l'article 471 ? La Cour a été d'un avis contraire. La prétendue

(1) D. 04.1.281 et S. 05.1.245.

délégation tacite que le tribunal correctionnel avait cru découvrir ne pouvait exister ; car la mission de compléter la loi et d'en assurer l'exécution par un règlement spécial ne saurait être qu'expresse. D'autre part le préfet ne pouvait être considéré, malgré l'opinion opposée émise par le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 9 mars 1900, comme ayant agi dans la limite des pouvoirs que lui donne sa qualité de chef de la police municipale : « Qu'en effet, dit l'arrêt, ni la loi des 16-24 août 1790, ni aucune autre disposition législative ne lui confère le droit de soumettre les propriétaires à de pareilles obligations... »

La Ville de Paris se voyait donc repoussée sur ce terrain d'une façon nette et définitive. M. Berthélemy résumait la situation avec une clarté parfaite : « La Cour de cassation, dit-il, place ainsi l'administration municipale en face de ce dilemme : ou bien l'arrêté réglementaire du 25 décembre 1897 est pris en vertu des pouvoirs de police du préfet, il est alors illégal et son inobservation ne peut être réprimée. Ou bien il est pris en vue de procurer l'application de la loi du 10 juillet 1894 ; il est alors, comme la loi elle-même, dépourvu de sanction pénale (1). »

L'arrêt Knittel a fixé la jurisprudence. Le tribunal correctionnel, devant lequel l'affaire avait été renvoyée, rendit, le 26 janvier 1905 (2), un jugement conforme aux

(1) Note sous Cass., 31 décembre 1903, D. 04.1.281.

(2) D. 05.5.31.

vues de la Cour suprême. Déjà auparavant le tribunal correctionnel de la Seine (1) avait statué dans le même sens.

Par quel moyen pouvait-on donc contraindre les propriétaires à exécuter les travaux ? Le préfet a cru trouver une arme dans la loi de 1902. Nous verrons plus loin s'il y a réussi.

§ 2. — Voies de recours actuelles.

Quelles sont, sous la loi nouvelle, les voies de recours ouvertes aux intéressés ? On peut en somme en distinguer deux : l'une relative à l'article 11, l'autre à l'article 12 ; l'une a trait aux maisons dont l'édification va être entreprise, l'autre aux immeubles déjà construits.

1. — De la première, il y a peu de choses à dire. Elle concerne le cas où le propriétaire, après avoir rempli les formalités d'usage, se voit refuser le permis de construire qu'il sollicite. Il emploiera alors le procédé prévu au paragraphe 3 et s'adressera au préfet. Il joindra naturellement à sa nouvelle demande les mêmes pièces qu'à la précédente. S'il se heurte encore à un refus, aura-t-il le droit de porter sa déclaration devant le Conseil d'Etat ? Oui sans doute, malgré le silence de la loi. Car, comme nous le verrons plus loin, il existe toujours un recours direct devant le Conseil d'Etat contre les arrêtés des maires ou des préfets.

(1) Jugement du 15 janvier 1904, *La Loi* du 6 février 1904.

II. — L'article 13 établit une voie de recours différente, non plus alors dans l'hypothèse précédente, mais dans le cas prévu à l'article 12. Il reproduit simplement l'article 7 de la loi de 1850. Toutefois on n'y est arrivé que par un chemin détourné ; et il n'est pas sans intérêt de rappeler par quelles étapes on est passé au cours de la discussion.

Le projet de M. Constans, en 1891, instituait comme tribunal d'appel le juge de paix. Il était singulier de donner à un magistrat sans connaissances techniques la mission d'apprécier les décisions des commissions sanitaires. La Chambre écarta cette méthode et proposa le recours au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir. Ce n'était pas l'avis de la commission de la Chambre, qui trouvait préférable de laisser à des corps de spécialistes, plutôt qu'à des tribunaux administratifs, la juridiction en matière d'hygiène.

Une troisième solution fut alors indiquée par la commission du Sénat. Elle consistait à s'adresser simplement aux tribunaux ordinaires : tribunaux de paix, de première instance et d'appel. On reprocha à ce système, avec une certaine raison, d'être contraire au principe de la séparation des pouvoirs, et de manquer de célérité. De sorte qu'on finit, de guerre lasse, par en revenir à l'ancien régime.

Les intéressés, c'est-à-dire les propriétaires, usufruitiers ou usagers, pourront donc déférer au conseil de préfecture non la forme seulement, mais le fond même

de l'arrêté du maire. Toutefois le conseil n'est pas omnipotent ; il a le droit d'atténuer les prescriptions de l'arrêté, non de les aggraver. Le propriétaire, par son appel, risque donc seulement une condamnation aux dépens.

La procédure est réglée par la loi du 22 juillet 1889, dont nous allons résumer les principales dispositions.

La requête introductive d'instance, contenant les nom et demeure du défendeur, l'objet de la demande et l'énonciation des pièces justificatives, est déposée au greffe en même temps que ces pièces et que les copies destinées à être notifiées aux parties en cause ; si ces copies sont en nombre insuffisant, le greffier avertit l'intéressé qu'il ait à les compléter dans la quinzaine, à peine de rejet de sa requête. Les parties peuvent, usant d'un autre moyen, faire signifier leur demande par exploit d'huissier dont l'original doit être déposé au greffe dans la quinzaine de la signification.

Immédiatement après l'enregistrement des requêtes, le président du conseil de préfecture désigne un rapporteur et huit jours après réunit le conseil qui règle les notifications, désigne l'agent chargé de les faire, et fixe les délais de réplique. Les parties ou leurs mandataires peuvent prendre connaissance au greffe des pièces de l'affaire ; toutefois le déplacement des documents est parfois autorisé par le président du conseil.

Les mémoires en défense et les répliques sont déposés au greffe dans les mêmes conditions que les requêtes

et leur communication s'effectue de la même manière.

Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, ou lorsqu'il y a lieu d'ordonner des vérifications, le rapporteur prépare un rapport qui est transmis au commissaire du gouvernement.

Le conseil de préfecture peut, s'il ne se croit pas suffisamment éclairé, ou si l'une des parties en fait la demande, employer un des différents moyens de vérification dont usent les tribunaux ordinaires. Le plus fréquent est l'expertise, faite par trois experts ou par un seul, après prestation de serment ou non, suivant que les parties se mettent d'accord ou n'y parviennent point. L'expertise est naturellement contradictoire, et le rapport, notant les observations des intéressés et les divergences de vues des experts, s'il y a lieu, est déposé au greffe.

Quand l'affaire est assez simple, le conseil peut, soit se transporter tout entier, soit déléguer un ou plusieurs de ses membres pour visiter les lieux et entendre en même temps, si cela paraît utile, les déclarations des parties.

Un autre procédé d'investigation, d'un usage fréquent dans les juridictions civiles, moins pratique dans l'hypothèse actuelle, consiste en une enquête en séance publique, ou sur place devant un membre du conseil. L'enquête est contradictoire et a lieu dans les formes habituelles. Les seuls témoins qui ne puissent être entendus sont les parents ou alliés en ligne directe et les

conjointes des parties. Quant aux interrogatoires, sorte d'enquête limitée, il y est procédé en audience publique ou en chambre du conseil.

Il suffira de mentionner encore la vérification d'écritures et l'inscription de faux, procédures exceptionnelles.

Les incidents, tels qu'intervention, récusation de juges, désistement, sont soumis aux règles établies dans les neuf premiers articles de la loi.

Les parties ou leurs mandataires sont prévenus, quatre jours au moins d'avance, du jour où l'affaire sera portée en séance publique. Elles présentent, si elles le veulent, des observations orales. Le commissaire du gouvernement est entendu dans ses conclusions. L'affaire est ensuite mise en délibéré. Les arrêtés sont rendus par trois conseillers au moins, mais toujours en nombre impair ; ils sont exécutoires et emportent hypothèque. Les notifications en sont faites en la forme administrative si l'action a été engagée par l'Etat ou contre lui, ou par exploit d'huissier dans les autres cas.

Les arrêtés sont considérés comme contradictoires lorsqu'ils ont été rendus sur les requêtes ou mémoires en défense des parties, même si celles-ci ne sont pas venues à l'audience publique. Si l'une d'elles n'a pas présenté de défense, il lui est notifié un nouveau délai, passé lequel elle est réputée jugée contradictoirement. Les arrêtés non contradictoires peuvent être attaqués dans le délai d'un mois à dater de la notification. L'op-

position suspend leur exécution, sauf décision contraire.

La tierce opposition, ouverte à tous ceux dont les droits ont été lésés par une décision et qui n'ont pas été appelés à l'instance, est faite dans les mêmes formes que la demande principale.

Les arrêtés des conseils de préfecture peuvent être attaqués devant le Conseil d'Etat dans les deux mois à dater de leur notification s'ils sont contradictoires, ou à dater de l'expiration du délai d'opposition dans l'autre cas. Les délais sont naturellement augmentés à raison des distances. La procédure ne présente pas de particularités ; les règles habituelles lui sont applicables.

Lorsque l'intéressé a laissé écouler par erreur ou négligence le délai d'un mois qui lui est imparti pour en appeler au conseil de préfecture, ou lorsqu'il estime préférable que son affaire ne soit pas portée devant ce tribunal, il peut former directement devant le Conseil d'Etat un recours pour incompétence ou excès de pouvoir contre l'arrêté du maire. Ce procédé plus rapide est assez fréquemment employé.

Telles sont les voies de recours ouvertes aux propriétaires contre les décisions qui méconnaissent leurs intérêts. Il est universellement admis que les conventions particulières doivent céder quand le bien général est en jeu. Mais il n'est pas toujours facile de distinguer à quel moment il y entre. L'administration, même impartiale, est souvent portée à tenir trop peu de

compte des intérêts particuliers. Le Conseil d'Etat a montré qu'il en avait une connaissance plus exacte. C'est avec raison qu'on l'a conservé comme arbitre suprême.

CHAPITRE V

SANCTION DES ARTICLES 1, 11 ET 12 DE LA LOI DE 1902.

Le plus grave reproche qu'on faisait à la loi de 1850 était de ne pas comporter de moyens de contrainte directs. Les propriétaires aimaient mieux laisser prononcer contre eux des amendes, même assez fortes, que d'exécuter des travaux très onéreux. Aujourd'hui il n'en est plus de même. Mais les sanctions varient suivant qu'il s'agit de règlements sanitaires, de permis de construire ou d'immeubles à modifier. Nous étudierons successivement ces divers points.

§ 1^{er}. — Sanction des règlements sanitaires.

Quelles sont en premier lieu les sanctions des règlements sanitaires ?

Avant la loi du 15 février 1902, il fallait distinguer entre les sanctions des règlements de police des maires en matière de salubrité et les sanctions des décisions intervenues pour prescrire certains travaux d'assainissement ou prohiber l'habitation par application de la loi de 1850. Sans doute la jurisprudence était fort restrictive du pouvoir des maires, mais dans les cas exceptionnels où elle leur permettait d'ordonner, dans

l'intérêt de la salubrité, l'exécution de certains travaux, elle admettait que le juge de paix compétent pour prononcer l'amende en cas de contravention avait également compétence pour autoriser l'administration à faire exécuter les travaux prescrits aux frais des contrevenants (1).

Cette jurisprudence ne présentait pas de graves inconvénients dans les limites étroites assignées par la Cour suprême à l'activité des autorités municipales en matière d'hygiène publique. Mais elle serait très dangereuse avec l'ampleur donnée par la loi de 1902 à la police de la salubrité et aux règlements sanitaires. Quels périls ne courraient pas les fortunes privées s'il était loisible à un simple juge de paix, saisi d'une contravention à un règlement municipal, de prescrire des travaux parfois très considérables !

Est-ce possible en réalité ? Un examen superficiel pourrait le faire croire. L'article 27 de la loi de 1902 sanctionne la violation des règlements sanitaires, comme des règlements de police ordinaire, par l'application des peines prévues par l'article 471, § 15, du Code pénal. En outre on pourrait penser que la jurisprudence ancienne continuerait d'être applicable. C'est

(1) La Cour de cassation a rendu le 15 juillet 1864 un arrêt où elle formule cette opinion de manière très nette : « Attendu, dit-elle, qu'en autorisant l'administration à faire faire à sa diligence et aux frais de la demanderesse les travaux prescrits par le règlement..., le tribunal de police a donné à la condamnation qu'il a prononcée la seule sanction qui puisse en assurer l'exécution. » *Bull. crim.*, 1864, p. 332.

ce que semblait indiquer un arrêt de la Chambre criminelle, en date du 1^{er} février 1908, cassant un jugement du tribunal de simple police du Havre (1) par le motif suivant : « Attendu... qu'il s'agissait, dans l'espèce, d'une infraction à l'une des prescriptions du règlement sanitaire du Havre, qui a été prise conformément à l'article 1^{er} de la loi de 1902 ; que la poursuite de ladite contravention n'était point, dès lors, subordonnée à l'accomplissement des formalités exigées par l'article 12 (2). » Ne faut-il pas en conclure que la Cour de cassation reconnaît aujourd'hui même au tribunal de simple police, saisi d'une contravention, le droit d'ordonner l'exécution d'office ?

Il ne semble pas que cet arrêt ait une telle portée (3). Pour sanctionner les prescriptions du règlement sanitaire, le législateur a organisé deux voies de coercition parallèles, mais distinctes : 1^o Une procédure pénale aboutissant au prononcé d'amendes ; 2^o Une procédure

(1) Le Havre, 1^{er} mars 1907.

(2) Cass., 1^{er} février 1908, *Bull. crim.*, p. 90.

(3) Cependant un autre arrêt presque contemporain de celui-ci (Cass., 17 juillet 1908, *Bull. crim.*, p. 285) paraît confirmer l'interprétation que nous venons d'écarter. Il est en effet ainsi conçu : « Attendu que le tribunal aurait pu sans doute rechercher si Lecourt n'avait pas contrevenu à l'arrêté du 13 avril 1905 en effectuant dans sa fosse, postérieurement à la publication de cet arrêté, des dépôts de pulpe de betteraves, et que dans ce cas il aurait à bon droit, en prononçant une peine, ordonné la suppression de la cause d'insalubrité, c'est-à-dire l'enlèvement de la pulpe déposée à une distance interdite. » Il faut remarquer toutefois qu'ici la Cour ne traite la question que d'une manière très incidente. Elle aura dans un avenir très rapproché à se prononcer plus explicitement.

d'exécution d'office, la même que celle qui sanctionne les mesures individuelles. Examinons-les rapidement toutes deux.

1° *Pénalités.* — Elles consistent en amendes, prévues par l'article 27 de la loi de 1902, soit pour le cas où une habitation est construite sans l'autorisation du maire, lorsque celle-ci est obligatoire, soit pour la violation d'un règlement sanitaire. Le tribunal de simple police, saisi directement d'un procès-verbal de contravention, n'a pas à rechercher s'il y a lieu d'ordonner des travaux quelconques. Il se contente de prononcer la peine prévue, s'il estime légale la mesure réglementaire. C'est en ce sens que l'arrêt du 1^{er} février 1908 précité a décidé qu'il n'y avait pas lieu d'employer la procédure de l'article 12.

2° *Moyens de coercition.* — Par contre, si l'administration, prévoyant l'insuffisance d'une répression purement pénale, veut imposer l'exécution d'une réforme exigée par le règlement, ou faire prononcer l'interdiction d'habiter, elle doit procéder dans les formes prescrites par les articles 12 et suivants, tout comme dans le cas où elle veut faire cesser une cause d'insalubrité non prévue au règlement sanitaire. Il y a maintenant, en ce cas particulier, une procédure commune.

La nécessité de cette longue procédure, lorsque l'autorité veut faire exécuter d'office certains travaux, est prouvée tant par la discussion qui a lieu au Sénat au sujet des amendements Volland, que par la contexture

même de l'article 11 qui, dans son paragraphe final, en vise l'application même dans le cas où il s'agira de contravention aux dispositions de règlement sanitaire relatives aux immeubles à construire (1).

Peut-être des esprits chagrins se plaindront-ils qu'on donne ainsi au propriétaire, grâce aux lenteurs de la justice, la possibilité de retarder à une lointaine échéance des modifications impatiemment réclamées par l'hygiène. Mais la protection de la liberté individuelle contre l'arbitraire administratif n'est pas moins nécessaire. Et d'ailleurs en cas d'urgence, par exemple en temps d'épidémie, l'autorité trouvera dans l'article 3 la force coercitive dont il aura besoin.

§ 2. — Sanction de l'article 11.

L'article 11 ne présente pas les mêmes difficultés d'interprétation. Il envisage deux hypothèses :

1° L'autorisation de construire n'a pas été demandée ou, ce qui revient au même, a été refusée. Néanmoins l'intéressé passe outre. Il se verra alors traduit devant le tribunal de simple police qui, en même temps qu'il constatera la contravention, lui infligera la peine prévue

(1) Voici en effet le texte de ce paragraphe : « Si l'autorisation n'a pas été demandée, ou si les prescriptions du règlement sanitaire n'ont pas été observées, il est dressé procès-verbal. En cas d'inexécution de ces prescriptions, il est procédé conformément aux dispositions de l'article suivant. » La règle posée ici nous paraît d'une netteté absolue : toutes les fois que le maire voudra faire observer les prescriptions du règlement sanitaire à un propriétaire récalcitrant, il devra employer la procédure de l'article 12.

à l'article 27 de la loi de 1902, c'est-à-dire une amende de 16 à 500 francs ;

2° L'immeuble édifié sans autorisation se trouve, comme il arrivera le plus souvent, être dangereux pour la santé des occupants et des voisins. Dans ce cas, il n'y a plus lieu à citation en simple police ; le maire devra recourir à la procédure de l'article 12, qui se terminera, comme nous l'avons vu, par l'imposition de certains travaux ou l'interdiction d'habiter.

§ 3. — Sanction de l'article 12.

Cet article contient un avant-dernier paragraphe ainsi conçu : « Dans le cas où l'arrêté de la commission n'a pas été contesté, ou, s'il a été contesté, après notification par le préfet de l'avis du Conseil départemental d'hygiène, le maire prend un arrêté ordonnant les travaux nécessaires ou portant interdiction d'habiter, et il met le propriétaire en demeure de s'y conformer. » Il faut donc examiner les sanctions que l'arrêté comporte, selon la solution adoptée.

1. *Travaux prescrits.* — Nous avons examiné, à propos de l'étendue du pouvoir des maires, les diverses indications que les règlements sanitaires devaient contenir relativement à l'hygiène des immeubles. Une maison, pour être jugée salubre, doit :

Avoir une hauteur proportionnée à l'espace libre qui l'entoure ;

Avoir des ouvertures assez larges pour laisser pénétrer partout l'air et la lumière ;

Avoir une adduction d'eau qui en permette un usage facile à tous étages ;

Avoir une canalisation permettant l'évacuation rapide des matières usées.

Les ouvrages les plus fréquemment ordonnés seront ceux qui ont trait au percement de fenêtres, aux aménées d'eau potable ou non, et à l'évacuation des eaux ménagères et des latrines. Nous avons vu que la jurisprudence, revenant aujourd'hui sur son interprétation antérieure, paraissait donner au maire le droit de déterminer non seulement le but, mais les moyens. Toutefois elle estime qu'il y a une limite aux exigences de l'hygiène et qu'on ne peut, par un simple arrêté, obliger un propriétaire à opérer des changements radicaux. Voici la distinction, un peu vague d'ailleurs, que fait un arrêt tout récent du Conseil d'Etat (1) : « Sur le moyen tiré de ce que le règlement sanitaire ne pouvait pas prescrire des mesures applicables aux immeubles construits avant sa publication :

« Considérant que les dispositions de l'article 1 § 2 de la loi du 13 février 1902 sont générales et concernent toutes les propriétés de la commune, quelle qu'en soit la nature, sans distinguer entre les immeubles déjà construits ; que le règlement sanitaire s'applique aux

(1) Arrêt du 15 janvier 1909,

uns comme aux autres ; que toutefois les pouvoirs de l'autorité municipale sont moins étendus à l'égard des immeubles à construire ; qu'il appartient au juge de vérifier séparément pour chacune de ces deux catégories d'immeubles si l'administration n'a pas excédé la limite des charges pu'elle est en droit de leur imposer dans l'intérêt de la santé publique ;

« Considérant qu'en ce qui concerne les immeubles déjà construits, le règlement sanitaire ne doit pas en principe établir des conditions ayant pour effet de modifier la construction ou l'aménagement des bâtiments, à moins qu'il ne s'agisse de mesures dont la nécessité pour assurer la salubrité est absolument démontrée, notamment de travaux en vue de l'évacuation des matières usées et de l'alimentation en eau potable, lesquelles sont spécialement visées par le paragraphe 2 de l'article 1 de la loi précitée ; qu'en dehors de ces cas de nécessité absolue, les travaux d'une semblable importance ne doivent pas être prescrits par voie de disposition réglementaire s'appliquant à l'ensemble des habitations, mais pouvant seulement être imposées, le cas échéant, à titre de mesure individuelle, aux immeubles dont l'insalubrité viendrait à être constatée dans les conditions prévues par l'article 12 de la loi... »

L'administration municipale devra donc se décider, non d'après une interprétation judaïque et littérale des textes, mais par des considérations de fait. Il sera nécessaire, pour qu'elle puisse réclamer l'application

stricte du règlement que les locaux soient dans un état réellement insalubre, et qu'il n'y ait pas seulement à leur reprocher d'être insuffisamment conformes aux dispositions réglementaires. La commission sanitaire jouera ici, avec plus d'autorité et de compétence, le rôle dévolu autrefois au conseil municipal et à la commission des logements insalubres (1).

(1) Un arrêt de cassation du 22 juin 1900 (*Bull. crim.*, p. 360) expose d'une manière intéressante le but de la loi de 1850 (qui est aussi celui de la loi de 1902) et le rôle de chaque rouage administratif :

« Attendu que la loi du 13 avril 1850 a eu un double but : 1^o protéger par des mesures de salubrité, toutes les fois que cela serait nécessaire, la santé des locataires habitant des maisons malpropres et mal tenues, lorsque la salubrité publique ne serait pas compromise ; 2^o protéger les habitations privées contre des visites domiciliaires qui, lorsqu'elles sont pratiquées par des agents, affectent le caractère de mesures de police plus ou moins vexatoires pour les particuliers ;

« Que, dans ce double but, la loi a investi les conseils municipaux, lorsqu'ils le déclarent nécessaire par une délibération spéciale, du droit de nommer une commission des logements insalubres dont elle a déterminé la composition ; que cette commission est spécialement chargée, par les articles 1, 3 et 4 de la loi du 13 avril 1850, de rechercher et d'indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres, mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager ; que c'est à elle qu'a été spécialement confiée la mission de visiter les lieux signalés comme insalubres, de déterminer l'état d'insalubrité et d'en indiquer les causes, ainsi que les moyens d'y remédier ; qu'enfin, et après une mise en demeure aux parties intéressées de prendre communication des rapports de la commission et de produire leurs observations, le législateur a voulu que le conseil municipal lui-même fût chargé de déterminer les travaux d'assainissement à exécuter dans les logements et dépendances insalubres, sauf recours des intéressés devant le conseil de préfecture ;

« Attendu qu'aux termes de l'article 7 de la dite loi, c'est seulement après l'observation de toutes ces formalités tutélaires et afin d'assurer l'exécution de la décision du conseil municipal qu'il appartient à l'autorité municipale d'enjoindre aux intéressés, par mesure d'ordre et de

Lorsque certains travaux sont, après l'accomplissement des formalités prescrites, reconnus indispensables, le maire prend un arrêté pour les ordonner. Quelle sanction reçoit cet arrêté quand le propriétaire, ayant négligé les recours ou les ayant épuisés sans succès, s'abstient de l'exécuter ?

Sous la loi de 1850, les moyens de contrainte étaient faibles. Aussi aimait-on mieux en général se laisser condamner à une amende de 16 à 100 francs que d'exécuter des travaux qui entraînaient une dépense bien plus élevée, sans procurer à l'immeuble une plus-value appréciable. On a vu plus haut, dans l'affaire du « tout-à-l'égout », avec quelle persévérance et quel succès les propriétaires avaient travaillé à maintenir le *statu quo*.

L'article 14 de la loi de 1902 a donné au contraire à l'autorité municipale deux armes d'inégale puissance.

L'une est d'une efficacité douteuse. Elle consiste en l'application des peines de l'article 471, § 15, ainsi conçu : « Seront punis d'une amende depuis 1 franc jusqu'à 5 francs inclusivement... 15° ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative... » Il est peu probable que cette amende, même aggravée des frais de justice, décide un propriétaire à cesser sa résistance.

L'autre, par contre, est nouvelle et d'un résultat

police, d'exécuter les travaux jugés nécessaires ; que son intervention par voie d'arrêté se trouve ainsi légalement subordonnée à l'exécution préalable des prescriptions de la loi de 1850. »

certain. Voici en effet les termes exacts de la loi : «... Les intéressés qui n'ont pas exécuté, dans le délai imparti, les travaux jugés nécessaires, sont traduits devant le tribunal de simple police qui autorise le maire à faire exécuter les travaux d'office à leurs frais... » Cette disposition est très claire dans son ensemble, sauf en un point : quel sera le pouvoir d'appréciation du tribunal ? Est-il tenu de donner à l'arrêté force exécutoire ?

Pour résoudre cette question, il faut se rappeler qu'un des principes fondamentaux de notre constitution est la séparation des pouvoirs. On a voulu, d'une part, assurer à l'administration son indépendance, d'autre part protéger les intérêts privés contre l'arbitraire de bureaux irresponsables. Toutefois les tribunaux répressifs ont compétence pour apprécier les actes réglementaires dans certains cas, ceux, par exemple, de l'article 471 que nous venons de citer, ou encore ceux de l'article 14 de la loi de 1902.

Mais le droit d'appréciation porte seulement sur la légalité des mesures prises, que le pouvoir judiciaire pourra refuser d'appliquer si les prescriptions de la loi n'ont pas été suivies. Ils vérifieront si l'arrêté émane bien de l'autorité compétente, si la procédure de l'article 12 a été régulièrement suivie, si dans l'espèce le contrevenant n'a pas tenu compte des injonctions reçues, si le délai imparti est arrivé à expiration. En résumé, c'est au point de vue du droit, non au point de

vue du fait, qu'ils pourront apprécier l'acte invoqué pour justifier les poursuites.

Telle a été, telle est encore la jurisprudence constante de la Cour de cassation, nettement définie dans l'arrêt suivant (1) : « Attendu qu'il est de principe que les tribunaux de répression, quand ils sont requis de sanctionner par une pénalité un arrêté administratif, ont toujours le droit et le devoir d'examiner si cet arrêté n'est pas contraire à la loi ;

« Et attendu qu'aucune exception à cette règle ne résulte soit expressément, soit virtuellement, des dispositions générales de la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres (2) ;

« Attendu qu'à la vérité l'article 6 de cette loi ouvre au profit des intéressés un recours devant la juridiction administrative contre les décisions du conseil municipal (3) ; mais qu'il en résulte seulement que les intéressés qui ont négligé de profiter de ce recours dans les délais légaux sont non recevables à discuter ultérieurement les points qui sont du domaine exclusif de l'autorité administrative ; qu'ainsi en ce qui concerne la constatation de l'état d'insalubrité, de ses causes et des remèdes à y apporter, l'arrêté municipal lie les tribunaux sur tous ces points ; mais que si celui à qui cet

(1) Cass., 20 novembre 1868.

(2) La même observation est applicable à la loi de 1902.

(3) Aujourd'hui le maire est investi des fonctions attribuées auparavant au conseil municipal.

arrêté d'injonction s'adresse, et qui est poursuivi pour ne pas l'avoir exécuté, prétend qu'il n'est ni propriétaire ni usufruitier, ou qu'aux termes du droit commun il n'est pas chargé des travaux ordonnés, l'arrêté n'a pas pour effet légal de trancher ces questions dont la solution appartient de droit à l'autorité judiciaire... »

Le jugement du tribunal de simple police sera naturellement revêtu de la formule exécutoire. Le maire pourra donc faire procéder aux travaux, malgré la résistance des intéressés, avec l'appui de la force armée s'il est nécessaire.

Les devis seront dressés par le service sanitaire. Il sera procédé ensuite à une mise en adjudication publique, « avec concurrence et publicité », selon les règles du droit commun contenues dans l'ordonnance du 14 novembre 1887 « portant règlement sur les entreprises pour travaux et fournitures au nom des communes et des établissements de bienfaisance ».

Les frais, avancés par la commune, sont garantis par les privilèges établis à l'article 15 et dont nous avons parlé ci-dessus. Il n'y a donc pas à craindre que l'insolvabilité du débiteur, sauf dans des hypothèses exceptionnelles, les laisse à la charge de la commune.

II. *Interdiction d'habiter*. — Il est des maisons dont l'insalubrité tient, non à un défaut de construction, mais à l'ignorance ou l'incurie des occupants : ici ce seront des locaux malpropres, là une pièce de débarras métamorphosée en chambre à coucher. Le maire prendra

alors un arrêté (qui devra être revêtu de l'approbation du préfet) par lequel il interdira l'habitation de tout ou partie de certains appartements ou de l'édifice entier.

Ce moyen de contrainte indirect n'est pas d'invention nouvelle, comme le prouve l'article 10 de la loi de 1850 (1). Il nous semble passablement sévère, et même presque cruel lorsqu'il s'agit d'une mesure occupée par son propriétaire. Pourtant, il y a plus d'un demi-siècle, on trouvait trop anodine la mesure appliquée aux locataires seuls, et on invoquait, suprême argument, l'exemple de la libérale Angleterre pour enlever au propriétaire « la triste liberté du suicide ».

Quoi qu'il en soit, la contravention à un arrêté interdisant l'habitation relève du tribunal correctionnel. Celui-ci prononcera, sous les réserves que nous avons indiquées plus haut, une amende de 16 à 500 francs et l'expulsion à leurs frais des occupants de l'immeuble. Le maire aura donc le droit, au cas de résistance, de faire appel à la force publique.

Une même observation s'applique tant aux jugements du tribunal de simple police qu'à ceux du tribunal correctionnel : les voies de recours ordinaires leur sont applicables. Les intéressés pourront donc aller en appel,

(1) Loi du 13 avril 1850, art. 10 : « S'il est reconnu que le logement n'est pas susceptible d'assainissement . . . l'autorité municipale pourra, dans le délai qu'elle fixera, en interdire provisoirement la location à titre d'habitation. L'interdiction absolue ne pourra être prononcée que par le conseil de préfecture, et dans ce cas il y aura recours de sa décision devant le Conseil d'Etat. »

puis en cassation, ce qui est une garantie précieuse de bonne justice.

Notons en terminant que quelques difficultés se sont produites durant la période transitoire. Il a été jugé, d'une part, que l'abrogation de la loi de 1850 « n'a pas eu pour effet de paralyser l'exécution des mesures ordonnées par application de la législation antérieure (1) » ; d'autre part, qu'un arrêté pris le 19 avril 1904 en vertu de la loi ancienne, alors abrogée, ne pouvait produire effet (2). C'est l'application pure et simple du droit commun.

(1) Conseil d'Etat, 17 novembre 1905, *Lebon*, 1905, p. 839.

(2) Cass., 3 février 1905, *Bull. crim.*, p. 84.

CHAPITRE VI

DÉFAUTS DE LA LOI DE 1902.

On ne peut reprocher à la loi de 1902 d'avoir été conçue avec une hâte excessive, ni prématurément votée. C'est en effet en 1887 que M. Lockroy, ministre à cette époque, demanda au Comité consultatif d'hygiène d'élaborer un projet de loi sur la protection de la santé publique.

Après une série d'abandons et de reprises, de remaniements complets, de modifications sans nombre, d'additions, de suppressions, conséquences naturelles d'interminables renvois de la Chambre au Sénat, du Sénat à la Chambre, le Parlement finit par adopter le texte actuel.

A-t-on du moins atteint la perfection ? Il n'y paraît guère. Quelques mois à peine après la date d'application de la loi, des protestations s'élevaient de toutes parts ; on y signalait des maladresses, des lacunes, des injustices ; et depuis lors ce concert de récriminations n'a pas cessé. Les hygiénistes trouvent certaines mesures insuffisantes, les propriétaires dénoncent des abus. Quelles sont leurs réclamations ? Et sont-elles fondées ? Nous allons l'examiner brièvement.

§ 1^{er}. — Critiques des hygiénistes.

Les principaux reproches des hygiénistes s'adressent à la mauvaise organisation de l'administration sanitaire. L'application de la loi, disent-ils, paraît être en principe sauvegardée par la distinction très nette des pouvoirs d'exécution, de consultation et d'inspection. Le législateur a pris soin de les tempérer, de les consolider, de les contrôler l'un par l'autre ; il a très nettement défini leurs attributions ; mais il a malheureusement confié les pouvoirs d'exécution à ceux-là seuls qui avaient intérêt à ne pas agir (1).

Il a pensé que le maire aurait à la fois compétence, initiative et autorité. L'expérience lui a donné tort. Ce qui est arrivé devait se produire fatalement. Le malheureux maire est, s'il veut remplir avec exactitude ses devoirs, dans une situation intolérable !

D'une part en effet, il est le défenseur des intérêts locaux, soucieux de satisfaire ses concitoyens, de ne pas troubler leurs habitudes, de ne pas augmenter leurs charges. Il a dans le pays ses propriétés, sa famille, ses amis. Par lui-même ou par des connaissances communes, il est en relations avec tous ses administrés. D'autre part il est le représentant du gouvernement : et à ce titre il devrait sévir contre les personnes de sa famille, contre ses amis, contre les membres de son conseil

(1) Mosny, *La protection de la santé publique* ; Duclaux, *L'hygiène sociale*.

même, pour les obliger à appliquer des prescriptions dont il ne comprend souvent lui-même ni l'utilité, ni la valeur !

On objectera que le préfet a été placé au-dessus de lui pour affermir ses incertitudes ou briser sa résistance. Mais le préfet lui-même n'a-t-il pas à ménager les intérêts de certains électeurs influents ? N'a-t-il pas, lui aussi, des amitiés et des haines ? On aboutit, dans bien des cas, à la licence absolue en faveur de certaines municipalités, aux tracasseries injustifiées envers d'autres.

Comment obvier à ces inconvénients ? Fallait-il donc créer, à côté du maire et du préfet, des fonctionnaires chargés uniquement de faire respecter les règlements sanitaires ? Non, assurément ; le remède eût été pire que le mal. Des hommes chargés exclusivement d'un service de ce genre eussent été bientôt atteints d'une espèce de parti-pris professionnel qui leur aurait fait voir des dangers dans les installations les plus anodines ; et comme d'autre part ils n'auraient pas été en contact direct avec les intéressés, il en serait résulté des tracasseries sans nombre qui auraient amené une révolte générale de l'opinion publique. Mais cette solution écartée, deux autres subsistaient encore.

On pouvait éviter les défaillances faciles à prévoir en instituant un service de contrôle et d'inspection. Les agents qui en auraient fait partie eussent eu un rôle complexe, étant à la fois des organes d'information,

des conseillers techniques, des rouages régulateurs et des agents de contrainte.

Mais on va s'écrier : encore des fonctionnaires ! Notre administration n'est-elle pas déjà assez compliquée, ne pèse-t-elle pas assez lourdement sur des budgets mal équilibrés ? Soit. Il suffirait alors de donner à la commission sanitaire le principal rôle, en laissant au maire le soin de faciliter administrativement sa tâche. On reproche au maire son manque d'impartialité et de compétence ; la commission possède ou devrait posséder l'une et l'autre. Le mode de nomination de ses membres, leur nombre, la diversité de leurs professions, leur dissémination habituelle sont autant de garanties de leur indépendance. Quant à leur compétence, peut-elle raisonnablement faire l'objet d'un doute ? Les décisions prises par une assemblée qui comprend au moins un médecin, un pharmacien, un vétérinaire et un architecte semblent nécessairement impeccables.

Pourtant, à bien réfléchir, l'organisation des commissions sanitaires et des conseils d'hygiène n'est pas à l'abri de toute critique. En effet le Parlement, pris d'un étonnant accès d'économie, a refusé aux membres des conseils d'hygiène une rémunération équitable de leur travail et de leurs dérangements. On peut dès lors appliquer à la nouvelle méthode les observations que le D^r Mosny adressait à l'ancienne : « Comment, dit-il, prétendre forcer à se réunir souvent, à discuter longuement des enquêtes minutieuses, à rédiger des rapports

longuement élaborés, comment exiger tout cela de gens qui ne seront nullement indemnisés du temps qu'ils auront perdu, qui savent qu'ils n'en seront récompensés d'aucune façon, qui sont obligés, pour faire cette besogne ingrate, de négliger leur profession habituelle, celle qui les fait vivre, et qui, la plupart du temps, risquent fort dans leurs enquêtes de mécontenter une partie de la population qu'ils ont tant d'intérêt à ménager (1) ! »

Ce n'est pas tout ; la compétence même des conseils en matière d'hygiène a été sérieusement discutée. Ils ont à apprécier des problèmes très complexes et très importants, puisqu'ils intéressent la santé et la fortune des individus, l'avenir d'une commune, la prospérité de la nation. Or les membres de ces assemblées ont-ils une compétence spéciale ? Ont-ils reçu au cours de leurs études des notions précises sur l'hygiène ? Nullement : et il sera ainsi tant que l'instruction de ceux qui seront appelés plus tard à faire partie des conseils ne comportera pas obligatoirement (comme en Angleterre pour les médecins) un diplôme spécial.

La réforme de l'organisation sanitaire ne serait pas suffisante pour contenter les hygiénistes ; ils souhaitent aussi une aggravation de l'article 18 qui autorise l'expropriation pour cause d'insalubrité généralisée.

(1) Mosny, « Rapport général sur les travaux des conseils d'hygiène publique et de salubrité pendant l'année 1893 » (*Recueil des travaux du Comité consultatif d'hygiène publique de France*, t. XXVIII, 1898, p. 47).

Il faut, disait le député Delory, « permettre aux municipalités de nos grands centres industriels de faire, avec le moins de frais possible, de larges trouées dans ces quartiers où pullule obligatoirement la classe ouvrière, et qui sont de véritables foyers de maladies ».

La proposition de loi déposée en 1904 par M. Siegfried répond à ces préoccupations. Elle contient les dispositions suivantes : lorsqu'une commune veut poursuivre l'expropriation d'un immeuble, d'un groupe d'immeubles ou d'un quartier jugés insalubres, le maire provoque une délibération du conseil municipal tendant à déclarer l'expropriation pour cause d'insalubrité publique et fixant le périmètre d'assainissement. Le préfet en saisit la commission sanitaire et rend obligatoire par un arrêt la décision de celle-ci. Le jury d'expropriation ne peut allouer au propriétaire une indemnité supérieure à la valeur vénale courante de l'immeuble (art. 6). De plus cette indemnité pourra être diminuée, jusqu'à ne plus représenter que la valeur du sol et des matériaux de démolition, dans les cas suivants : si le revenu de l'immeuble ou des locaux loués est majoré par suite de l'entassement des habitants ; si la maison présente des causes d'insalubrité qui auraient rendu des travaux nécessaires ; si elle est impropre à l'habitation (art. 7).

Ce texte nouveau donnerait entière satisfaction sur ce point aux hygiénistes ; serait-il vu avec la même faveur par les propriétaires ?

La même interrogation pourrait sans doute se poser au sujet du casier sanitaire, qui compléterait les mesures indiquées dans la proposition Siegfried. Cette institution fonctionne depuis quatorze ans déjà à Paris et a donné, assurent les hygiénistes, d'excellents résultats ; aussi voudraient-ils la voir appliquée partout. Le docteur Roux souhaiterait que le propriétaire, avant la signature du bail, fût tenu d'exhiber un extrait de son casier, ou du moins que le locataire eût licence de le consulter au bureau de la ville (1). M. André Lefèvre, partisan d'une publicité plus grande qui associerait le propriétaire à l'administration dans son œuvre d'assainissement, propose l'apposition facultative d'une plaque de salubrité sur les maisons reconnues en bon état. Ces divers procédés sont possibles. N'y aurait-il pas à craindre toutefois que l'intrusion de la politique n'amènât des abus ? Et d'autre part l'insalubrité d'un grand nombre d'appartements ne vient-elle pas plutôt du fait des locataires ? C'est là une objection qui mérite un examen attentif.

§ 2. — Critiques des propriétaires.

La maladie la plus redoutable des temps modernes, celle qu'on peut considérer comme la plus meurtrière, et qui, quoique répandant une épouvante moindre que

(1) Préface du livre de M. Juillerat sur *Le casier sanitaire des maisons*

la peste au moyen âge, fait traitreusement plus de victimes, est sans conteste la tuberculose. Or il est avéré que certaines maisons, à Paris notamment, sont des foyers d'infection. Là-dessus on part en guerre contre les propriétaires qui édifient leur fortune sur les cadavres de leurs locataires.

Il y a sans doute une part de vérité dans ces diatribes. Les vieux murs dont la peinture s'écaille, les pièces humides, sans air ni lumière, sont des terrains propices à la culture des microbes pathogènes. Mais elle est favorisée surtout par la malpropreté des locaux et de leurs habitants. Lorsque ceux-ci crachent sur les parquets, laissent traîner le linge sale et les chiffons souillés, s'entassent à quatre ou cinq dans une pièce construite pour abriter une personne, transforment des galetas ou des caves en chambres à coucher, est-ce la faute du propriétaire ? Quel moyen lui donne-t-on d'empêcher ces abus ? Quelles mesures prend l'autorité municipale contre les véritables auteurs du mal ? A-t-elle même le droit d'en prendre ?

Ce fut une question souvent agitée sous l'empire de la loi de 1850. La jurisprudence constante du Conseil d'Etat la résolvait par la négative (1). Cette solution contraire à l'équité a d'ailleurs été énergiquement com-

(1) Conseil d'Etat, 7 avril 1865, *Lebon*, p. 409 ; *ibid.*, 13 avril 1883, *Lebon*, p. 341. — Voir aussi l'anecdote contée par M. Picot au 3^e congrès annuel de la propriété bâtie (séance d'ouverture, p. 41 et 42).

battue par les commentateurs (1) ; elle n'en était pas moins maintenue.

En serait-il de même maintenant ? Le silence de la loi autorise cette crainte. Pourtant, comme le remarque M. Henri Talamon, avocat à la Cour de cassation, « aucun texte législatif ne s'oppose plus à ce que les responsabilités soient précisées et supportées par les contrevenants véritables, car les propriétaires animés des meilleures intentions se trouvent trop souvent désarmés devant la mauvaise volonté des locataires (2) ». Dans ces conditions, le Congrès de la propriété bâtie, réuni en 1904, a pu émettre le vœu suivant : « ... Attendu qu'il est de principe, en droit pénal, que chacun ne doit répondre que de son manquement personnel à la loi ;

« Emet le vœu :

« ... 3° que les règlements sanitaires à intervenir précisent que la responsabilité des infractions à la salubrité incombera exclusivement à ceux qui en seront en fait les véritables auteurs, qu'ils soient ou non propriétaires de l'immeuble. »

Il est probable que ce vœu restera longtemps encore

(1) Hallays-Dabot, sous Conseil d'Etat, 7 avril 1865, *Lebon*, p. 411, et sous Conseil d'Etat, 13 avril 1883, *Lebon*, p. 341. — Note sous Conseil d'Etat, 7 avril 1865, dans *Sirey*, 65.2.358.

(2) Talamon, *Rapport au Congrès de Toulouse en 1904*. — Il cite à ce propos, d'après M. Monod, l'instructive histoire d'un propriétaire qui, après avoir, sous la pression de l'autorité sanitaire, fait combler un puits malsain, fut actionné par un de ses locataires et obligé de le rétablir, le tout à ses frais.

platonique. Les locataires sont le nombre, par conséquent ils possèdent la puissance électorale : qui s'exposera à se les aliéner ? On a en outre peu de prise sur eux. Leur facilité à déménager, la minime valeur de leur mobilier les rend insaisissables, tandis que le propriétaire offre toujours une surface suffisante. D'ailleurs il n'est pas toujours à l'abri de reproche ; comment faire le départ des responsabilités ?

Cela est d'autant plus difficile qu'en mainte circonstance il n'y a pas eu de véritable faute. Une personne loue une chambre qui, aux termes des règlements sanitaires, est inhabitable. Le propriétaire l'a fait remarquer au preneur ; il n'a donc rien à se reprocher. Malgré cela le locataire y apporte un lit ou un simple matelas, il y passe ses nuits et une partie de ses journées ; allons-nous lui en faire un crime ? S'il se contente comme logement d'un réduit malsain, c'est assurément que ses ressources ne lui permettent pas de trouver mieux. Faudra-t-il, sous prétexte d'hygiène, lui faire quitter cet endroit, où du moins il a relativement chaud, pour l'envoyer sous les ponts ou dans les fossés des fortifications ? Voilà pourtant où mène la logique.

La plupart du temps, au lieu de procéder à des mesures brutales (interdiction d'habiter, démolition partielle ou complète), il suffirait d'obliger les locataires à maintenir en constant état de propreté les lieux qu'ils occupent ; ou plutôt, car une telle contrainte est pratiquement impossible, les pénétrer de cette idée que la

propreté est le plus efficace bouclier contre les maladies. Tant que les idées d'hygiène n'auront pas pénétré dans les masses, les règlements resteront sans effet. Aussi M. Duclaux (1) reproche-t-il avec raison à la loi sanitaire actuelle de ne pas venir à son heure : « Sa coercition, dit-il, est impossible, tant que l'opinion publique n'est pas éclairée ; et il est vain qu'une loi sanitaire commande, quand elle ne sait pas se faire obéir. »

Ce qui se passe encore actuellement dans les campagnes est typique. Aux termes de la loi, chaque commune devait avoir, le 15 février 1904 au plus tard, son règlement sanitaire. Nous sommes en 1909, et dans bien des endroits il n'existe pas encore. Faut-il en accuser la négligence des maires ? La vérité est tout autre : les maires ont conscience de n'en pas pouvoir élaborer d'applicables, et plutôt que de faire une œuvre inutile, ils préfèrent s'abstenir. Le Conseil supérieur d'hygiène a confectionné, pour guider leur inexpérience, un modèle très étudié. Mais pour que ses prescriptions pussent être suivies, il faudrait une transformation radicale des hommes et des choses. Aussi le *statu quo* est-il maintenu.

Il en sera de même tant que l'opinion publique restera dans la même ignorance. L'Etat, qui s'est posé en instructeur universel, aurait dû se rappeler que, selon la

(1) Duclaux, *L'hygiène sociale*, p. 36.

mémorable parole de Disraeli, « le souci de la santé publique est son premier devoir » ; il se trouvait moralement obligé de vulgariser les notions d'hygiène, d'en imposer l'enseignement aux élèves des écoles publiques ou privées à tous les degrés ; rien n'a été fait.

Il est pourtant indispensable de modifier les coutumes, de répandre les idées avant de les imposer sous forme de loi. « Une des vérités politiques les plus familières, dit excellemment Herbert Spencer, c'est que, dans le cours de l'évolution sociale, la coutume précède la loi ; et que la coutume, une fois solidement établie, devient loi en recevant la consécration officielle et une forme définie » ; et il revient ailleurs sur la même pensée : « La loi n'est pas une création ; c'est le produit naturel du caractère d'un peuple. »

D'autres procédés sont employés ou ont été proposés pour répandre dans le public des notions d'hygiène. De nombreux Congrès ont été tenus : Congrès d'assainissement et de salubrité de l'habitation ; Congrès des habitations à bon marché ; Congrès de la tuberculose. On a recommandé les brochures vulgarisatrices, les conférences avec ou sans projections lumineuses, les affiches comme celles qu'on voit dans les casernes ou les écoles pour inspirer l'horreur de l'alcool.

Mais il faut bien reconnaître que la plupart de ces moyens de propagande sont d'une efficacité douteuse. Ils s'adressent aux personnes instruites et intelligentes qui n'ont pas besoin d'être convaincues ; ils n'atteignent

guère le gros public, les prolétaires, les ruraux. On peut avoir plus de confiance dans les enseignements donnés au cours de l'éducation. L'instituteur pourrait beaucoup pour le progrès. Il est regrettable qu'il consacre si souvent à la politique un temps qui devrait être réservé à l'instruction de ses élèves. L'attitude qu'il a prise depuis quelques années, et qu'il semble décidé à accentuer, donne lieu de craindre que l'évolution des habitudes ne soit bien lente.

CONCLUSION

La loi de 1850 avait donné lieu à de graves mécomptes. D'aucuns en rejettent la responsabilité sur les tribunaux : « La loi de 1850, écrit M. André Lefèvre, sous des apparences redoutables, était au fond parfaitement inoffensive... Il était bien prévu quelques vagues amendes pour les propriétaires qui n'exécutaient pas les travaux prescrits ou continuaient à louer des locaux frappés d'interdiction ; mais les tribunaux s'en amusaient... » Il faut bien, lorsqu'une mesure ne produit pas les effets attendus, en trouver une explication. La loi du 13 février 1902 était destinée à porter remède aux défauts que le temps avait fait découvrir. Y a-t-elle réussi ?

Les résultats en sont jusqu'ici très problématiques. Les hygiénistes sont d'accord pour la trouver supérieure à sa devancière. Cela tient peut-être à ce qu'elle n'est pas encore appliquée. Six ans se sont écoulés depuis qu'elle aurait dû être mise à exécution. Qu'a-t-on fait ? Rien, ou peu de chose.

Des médecins renommés, après de longues délibérations, ont rédigé un modèle de règlement sanitaire. Au point de vue théorique, il est sans doute parfait ; son seul défaut, mais il est grave, est de rester, quant à

présent du moins, dans le domaine de la théorie. Son application, même partielle, soulèverait une révolte populaire. Aussi, dans beaucoup de communes, les maires ont-ils renoncé à faire un règlement ; ou s'ils en ont élaboré un, sous la pression du préfet, ils s'abstiennent de le faire exécuter.

Il est aisé de se rendre compte des difficultés qu'ils éprouvent en voyant comment les prescriptions les plus simples demeurent lettre morte. Il en est ainsi de la déclaration des maladies contagieuses. On se figurerait que rien n'est plus aisé à obtenir. Voici pourtant à quoi on en est arrivé : « Quand fut votée cette loi de 1902, on n'eut pas d'illusions ; on pensa bien qu'elle ne serait pas appliquée rigoureusement, ni tout de suite, ni partout : les habitudes de ce pays, depuis trois siècles au moins, sont trop indifférentes à l'hygiène. Mais à défaut d'une exécution absolue, on espérait quelque chose, que la loi serait à la fois imposée par les médecins, acceptée peu à peu par le public, et qu'elle réussirait enfin à faire son œuvre. Or il est arrivé qu'une résistance s'est manifestée partout, que les médecins, partout aussi, se sont lassés de lutter, et qu'après sept ans, au lieu de s'installer dans les mœurs, les prescriptions de la loi de 1902 sont négligées, disparaissent. Sa déclaration est faite de moins en moins... (1). » Tel a été le sort d'une formalité qui n'était ni bien gênante pour

(1) *Journal des Débats*, 8 avril 1909.

ceux qui devaient la remplir, ni dispendieuse pour les malades. Comment supposer, dans ces conditions, que les propriétaires consentent, avant d'y être contraints par le public, à faire dans leurs immeubles des transformations très onéreuses ?

Quelques optimistes assurent cependant que la loi nouvelle a fait réaliser des progrès notables dans l'hygiène des habitations. Mais ce ne peuvent être que des affirmations sans preuve. Il n'est guère possible sur ce sujet d'établir des statistiques. Y eût-on réussi, qu'il conviendrait de rester sceptique. La manière dont les statistiques se confectionnent, la compétence de leurs auteurs, tous les éléments du calcul sont trop sujets à erreurs pour que le produit final ne soit pas forcément inexact.

Au surplus, que le résultat fût juste ou faux, les discussions n'en continueraient pas moins : car les dialecticiens savent tirer des mêmes prémisses les conclusions les plus opposées.

Ce qui se passe notamment pour la déclaration des maladies contagieuses et pour l'élaboration et l'exécution des règlements sanitaires, montre bien que les législateurs ignorent encore cette vérité pourtant éclatante : que les lois doivent suivre l'évolution des mœurs et non pas la précéder.

Les théories microbiennes, d'apparition très récente puisque leur auteur est mort en 1895, n'ont pas encore pénétré dans les masses et n'y germeront pas avant

des années, des siècles peut-être. La propreté n'est chez les hommes qu'une seconde nature, un produit artificiel de l'éducation. Aujourd'hui que l'Etat, se substituant à l'initiative privée, a assumé la charge d'instruire ses sujets, c'est à lui qu'il appartient de leur inculquer les notions nouvelles.

Ces idées ont déjà pris racine dans le cerveau des classes dirigeantes. De là vient que les maisons construites depuis quelques années, surtout dans les villes, sont généralement conformes aux exigences des hygiénistes. C'est à tort qu'on y verrait un triomphe de la loi. Celle-ci n'y est pour rien ou presque rien ; les besoins nouveaux des locataires, qui veulent des appartements clairs, bien aérés, simples et confortables, ont amené des transformations que jamais la contrainte n'aurait obtenues.

Il est aisé de faire des lois ; il est plus difficile de les appliquer ; il est presque impossible d'en prévoir les conséquences. Jusqu'ici, comme nous l'avons vu, la loi de 1902 est restée en grande partie sans effet. Il serait à craindre, si l'on voulait user de rigueur, qu'il ne s'ensuivît un soulèvement général, en tout cas un mécontentement très vif des innombrables propriétaires, petits et grands, que renferme encore la France.

Supposons cependant que les pouvoirs publics, passant outre aux protestations, imposent les modifications que l'hygiène réclame. La propriété bâtie subit une crise considérable depuis quelques années. Les

revenus fonciers sont minimes, les impôts de plus en plus lourds. L'application stricte de la loi amènerait une baisse nouvelle. Il y aurait de nombreuses ventes, peu d'acquéreurs : de là pour les communes, encouragées d'ailleurs par leur faculté d'expropriation et par leurs tendances socialistes, la tentation d'acquérir de nombreux immeubles. Il s'ensuivra ce qui est toujours arrivé en pareil cas : les maisons, qui ne rapportaient que de faibles revenus lorsqu'elles étaient gérées avec économie, deviendront pour les municipalités une cause permanente de déficit. De là naîtra la nécessité d'une augmentation d'impôts, nécessairement accompagnée d'une extension du paupérisme.

N'y a-t-il pas moyen d'éviter le déficit ? On peut assurément recourir à une augmentation des loyers. Dans ce cas beaucoup de gens se trouveront sans abri. Était-ce là le résultat cherché ?

Malgré tous les efforts qu'on pourra faire, il faudra retomber nécessairement dans ce dilemme ; ou bien laisser les propriétaires réaliser les modifications sanitaires au fur et à mesure de leurs besoins, et se résigner à une longue attente, à des transformations insensibles ; ou appliquer la loi dans toute sa rigueur, et se résigner à une dépréciation des loyers, à une aggravation des impôts.

C'est là une pénible alternative, à laquelle les législateurs, confiants, malgré tant d'échecs, dans l'efficacité de leurs méthodes, ne se résoudreont sans doute

pas. La nécessité de remédier aux imperfections reconnues amènera des changements, qui seront ensuite déclarés inefficaces. On essaiera de différents procédés qui n'auront pas un succès meilleur, jusqu'au jour où les idées d'hygiène s'étant peu à peu infiltrées dans les masses, la loi, qui ne fera plus que sanctionner une situation acquise, ne trouvera plus ni contradicteurs, ni protestataires. Elle serait alors, ce qu'elle doit toujours être pour se montrer réellement efficace, la consécration ordonnée et précise de la coutume. Jusque-là il est à craindre que la loi de 1902 et celles qui la suivront ne soient pas obéies.

Vu :

Le Président de la thèse,
R. SALEILLES.

Vu :

Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Intervention de la loi en matière sanitaire . . .	1
CHAPITRE PREMIER. — Dispositions générales de la loi du 15 février 1902	13
§ 1. — Analyse de la loi de 1850	13
§ 2. — Analyse de la loi de 1902	18
CHAPITRE II. — Rôle des maires.	29
§ 1. — Règlements sanitaires	29
§ 2. — Etendue du pouvoir des maires.	48
CHAPITRE III. — Règles particulières à certains immeu- bles	60
§ 1. — Mesures applicables aux bâtiments à construire (art. 11)	60
§ 2. — Assainissement des immeubles insalubres (art. 12).	68
§ 3. — Privilège garantissant les dépenses de la commune en cas d'exécution forcée des travaux	74
§ 4. — Mesures en faveur des propriétaires.	77
§ 5. — Expropriation pour cause d'insalubrité	80
CHAPITRE IV. — Voies de recours.	84
§ 1. — Affaire du « tout-à-l'égout »	84
§ 2. — Voies de recours actuelles	92
CHAPITRE V. — Sanction des articles 1, 11 et 12 de la loi de 1902	98
§ 1. — Sanction des règlements sanitaires	98

§ 2. — Sanction de l'article 11.	103
§ 3. — Sanction de l'article 12.	104
CHAPITRE VI. — Défauts de la loi de 1902.	114
§ 1. — Critiques des hygiénistes	115
§ 2. — Critiques des propriétaires.	120
CONCLUSION	127

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
